



CADERNOS DE ANÁLISE E PROSPETIVA

CULTIVAR

N.1 | JUNHO 2015

CULTIVAR

Cadernos de Análise e Prospetiva

CULTIVAR

Cadernos de Análise e Prospetiva

N.º 1, Junho de 2015

Propriedade:

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral
Pç. Comércio, 1149-010 Lisboa
Telef.: + 351 21 323 46 00
Linha Informação + 351 21 323 47 49
E-mail: geral@gpp.pt ; Website: www.gpp.pt

Equipa editorial:

Coordenação: Bruno Dimas, Eduardo Diniz.
Ana Filipe Morais, Ana Rita Moura,
António Cerca Miguel, Clara Lopes, Hugo Lobo,
Manuel Loureiro, Nuno Veras, Susana Jorge.

Colaboraram neste número:

Convidados: Fernando Bianchi de Aguiar,
Jorge Neves, Manuel Marcelo Curto, Tassos Haniotis.
GPP: Ana Dias, Daniela Gaspar, Nuno Manana,
Rui Trindade, Susana Barradas.
IVV: Francisco Mateus

Tradução: Ana Sofia Rodrigues

Edição e produção: Príncipia Editora, Lda.

Impressão e acabamento: www.artipol.net

Tiragem: 1000 exemplares

ISSN: 2183-5624

Depósito legal: 394697/15

CULTIVAR
Cadernos de Análise e Prospetiva

N.º 1, Junho de 2015

ÍNDICE

EDITORIAL	7
-----------	---

SECÇÃO I – GRANDES TENDÊNCIAS

PERSPETIVAS DOS MERCADOS AGRÍCOLAS: FATORES DE CRESCIMENTO, INCERTEZAS E RESPOSTAS POLÍTICAS	13
---	----

Tassos Haniotis

UM BALANÇO DO USO DAS MATÉRIAS-PRIMAS UTILIZADAS NA PRODUÇÃO DE BIOCOMBUSTÍVEIS EM PORTUGAL	27
--	----

Fernando Bianchi de Aguiar

AS DINÂMICAS DE MERCADO E OS SEUS IMPACTOS NA PRODUÇÃO DE MILHO EM PORTUGAL	47
--	----

Jorge Neves

UM NOVO MUNDO NOVO	53
--------------------	----

Manuel Marcelo Curto

SECÇÃO II – OBSERVATÓRIO

A EVOLUÇÃO DA ECONOMIA AGRÍCOLA PORTUGUESA	63
--	----

COMÉRCIO INTERNACIONAL DE PRODUTOS AGROALIMENTARES, DA FLORESTA E DAS PESCAS	75
---	----

MERCADOS AGRÍCOLAS	85
--------------------	----

ÍNDICES DE PREÇOS NA CADEIA DE ABASTECIMENTO ALIMENTAR	91
--	----

SECÇÃO III – ASSUNTOS BILATERAIS E MULTILATERAIS

ANÁLISE PROSPETIVA DO DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA GLOBAL	101
Ficha de leitura: "OECD-FAO AGRICULTURE OUTLOOK 2014-2013", OECD/Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2014	
SEGURANÇA ALIMENTAR E PRODUÇÃO AGROALIMENTAR	105
Ficha de leitura: "THE STATE OF FOOD INSECURITY IN THE WORLD 2014", FAO, 2014	
MODELIZAÇÃO DA ADAPTAÇÃO ÀS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS	107
Ficha de leitura: "MODELLING ADAPTATION TO CLIMATE CHANGE IN AGRICULTURE", OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, n.º 70, 2014.	
ABOLIÇÃO DO SISTEMA DE QUOTAS LEITEIRAS	109
Ficha de leitura: "ABOLITION OF THE MILK QUOTA SYSTEM IN SWITZERLAND", European Milk Board, 2014	

EDITORIAL

Eduardo Diniz

Diretor Geral do GPP

A publicação *CULTIVAR*, que iniciamos com este número, pretende constituir um meio para o aprofundamento e estímulo do debate sobre a evolução e planeamento das políticas públicas para a agricultura, desenvolvimento rural, alimentação e mar e igualmente ser um instrumento de escrutínio e difusão do trabalho que é desenvolvido no Ministério da Agricultura e do Mar.

A *CULTIVAR* desenvolve-se a partir de três linhas de conteúdos. A primeira, denominada «Grandes tendências», estrutura-se em torno de um tema principal e integra artigos de análise redigidos por especialistas nessa matéria; a segunda, denominada «Observatório» pretende ser um espaço para disponibilizar e analisar um acervo de informação e dados estatísticos de reconhecido interesse; por último, «Assuntos Bilaterais e Multilaterais» destina-se a apresentar e divulgar documentos de organizações, nacionais e internacionais.

O tema de fundo na secção das «Grandes tendências», nesta primeira edição, é a «**Volatilidade dos mercados agrícolas**».

Volatilidade de preços pode definir-se, de forma resumida, como uma variação acentuada e inesperada de preços num espaço de tempo curto. Para os produtores, significa a introdução de maior incerteza e, portanto, um risco adicional a que estão sujeitos, o que gera custos (nomeadamente, financeiros e logísticos) e inviabiliza a atividade das explorações com estruturas financeiras mais frágeis.

O fenómeno da volatilidade dos preços agrícolas acontecia no passado com frequência, ligado sobretudo a variações bruscas da oferta devidas às condições climatéricas no quadro de economias pouco abertas em espaços geográficos limitados, dependendo de si próprios para assegurar o abastecimento alimentar indispensável às respetivas populações. Também os fatores geopolíticos geravam situações ocasionais de variações bruscas de preços.

As medidas de política agroalimentares respondiam em grande medida a esta situação: preços tabelados, reservas alimentares, produção obrigatória, combate aos açambarcadores, etc.

A integração de mercados nacionais em espaços geográficos mais amplos, os progressos nas capacidades de transporte e armazenagem e a eliminação de riscos cambiais atenuaram fortemente os riscos de volatilidade do passado. No entanto, outros fatores geradores de alterações bruscas dos preços surgiram: volatilidade dos custos de produção (energia, taxas de juro), crises geradas por perceção de riscos de segurança alimentar, choques de oferta globais em reação a situações particulares, especulação financeira com bens agrícolas e ressurgimento de fatores geopolíticos (alianças e conflitos entre blocos, preservação de soberania nacional no quadro de integração económica, volatilidade das políticas cambiais, etc.).

Na secção «Grandes Tendências», composta por «artigos de opinião», apresentam-se contributos de quatro autores, que dão um espectro alargado desta temática, através do cruzamento de sensibilidades provenientes de diferentes áreas de conhecimento e atividade.

O primeiro texto, da autoria de Tassos Haniotis, apresenta um enquadramento global do tema. São adiantados alguns contributos, teóricos e empíricos, explicativos da questão do desenvolvimento dos preços nos mercados agrícolas, entre os quais se salientam o efeito combinado de alguns fatores macroeconómicos, a utilização dos mercados de bens agrícolas para aplicações financeiras, as mudanças ao nível da gestão dos *stocks* de bens agrícolas e a crescente ligação dos mercados agrícolas aos mercados energéticos. Faz ainda uma breve exposição do debate em torno das respostas políticas a dar ao problema, enquadrando-as na reforma da política agrícola comum (PAC).

O artigo da autoria de Bianchi de Aguiar aborda o tema das matérias-primas utilizadas na produção de biocombustíveis. Neste artigo, o autor, depois de fornecer o enquadramento político nacional e internacional, adota como foco o caso dos biocombustíveis em Portugal, na perspetiva da sua produção, incorporação e redução de emissões de gases com efeito de estufa (GEE), as limitações que daí decorrem e outras implicações. São ainda destacados alguns dados estatísticos sobre este tema. Uma das secções do texto passa pela análise da grande volatilidade dos preços no mercado das matérias-primas e dos biocombustíveis.

Uma das maiores contribuições do texto apresentado por Jorge Neves é a abordagem a alguns aspetos menos conhecidos acerca da formação de preços internacionais de bens agrícolas, entre os quais se salienta a «financeirização» do negócio como um fator explicativo da volatilidade dos preços, tomando como caso de análise o mercado do milho.

Um quarto texto, de Manuel Marcelo Curto, descreve um quadro geopolítico que denomina a «nova desordem mundial» e observa os riscos de perda de legitimidade da governação internacional e da fragilidade da influência europeia. Entre as reflexões, sugere-nos que a própria situação mundial é em si mesma caracterizada pela *Volatilidade*. Neste quadro constatamos a importância que os acordos multilaterais e bilaterais podem ter neste reequilíbrio de forças de onde se destaca a negociação do acordo UE-EUA (TTIP).

Estas quatro análises permitem apresentar uma perspectiva da interdependência crescente da produção agroalimentar e dos mercados globais. Com efeito, continua a existir uma lógica local, regional e nacional, que se vai integrando em blocos geográficos crescentes, mas, igualmente, existem repercussões de sentido inverso, isto é, da lógica mundial nos mercados locais. As oportunidades e os desafios desta globalização requerem estratégias, quer ao nível empresarial, quer ao nível das políticas públicas, não só para tirar partido de um mercado mais vasto, mas também para garantir uma regulação, que forneça um enquadramento de confiança para uma área tão sensível como é o caso da produção e comércio agroalimentar.

Assim, nos anos mais recentes e previsivelmente no futuro, voltam a colocar-se desafios resultantes da incerteza/risco sobre os rendimentos agrícolas, a garantia de abastecimento dos consumidores, o poder de compra das populações com menores rendimentos e, em consequência, a um enfraquecimento da ação dos Estados nacionais ou mesmo a uma tensão entre blocos geográficos.

Mesmo tendo em conta a reformulação dos pagamentos diretos e inclusão de instrumentos de gestão de risco na recentemente reformada política agrícola comum (PAC) para o período 2014-2020, e a possibilidade se gerar um novo impulso, a partir do segundo semestre do ano nas negociações da agenda Doha, a volatilidade pode ser vista não só como uma falha no funcionamento dos mercados, cuja correção será um dos objetos a privilegiar nas futuras políticas agrícolas (levando a discutir medidas como ajudas desligadas, ajudas/impostos contra cíclicos, seguros, mercados de futuros, reservas de abastecimento), mas também como uma questão política num sentido mais amplo.

GRANDES TENDÊNCIAS

CULTIVAR

v.t. TRABALHAR A TERRA PARA TORNÁ-LA FÉRTIL.

Perspetivas dos mercados agrícolas: fatores de crescimento, incertezas e respostas políticas¹

Tassos Haniotis

Diretor de Análise Económica, Perspetivas e Avaliações; Comunicação;
DG Agricultura e Desenvolvimento Rural (DG AGRI), Comissão Europeia.

1. Introdução

Nos últimos anos, a evolução dos mercados agrícolas foi frequentemente caracterizada como sendo a todos os títulos excepcional. É verdade que altas e baixas de preços, associadas a uma volatilidade excessiva, são características dos mercados agrícolas também registadas no passado. No entanto, a evolução dos preços agrícolas desde meados da década de 2000 caracterizou-se por uma conjunção de fatores que levou os preços agrícolas e alimentares a evoluírem em paralelo com os preços de outras matérias-primas e, sobretudo, a situarem-se a níveis mais elevados do que no seu passado histórico, mesmo após uma descida.

O Gráfico 1 resume a evolução dos preços reais das matérias-primas desde a década de 1950, estabelecendo o contexto em que decorreu o debate sobre segurança alimentar e as suas repercussões para a agricultura ao longo dos últimos sete anos, aproximadamente.

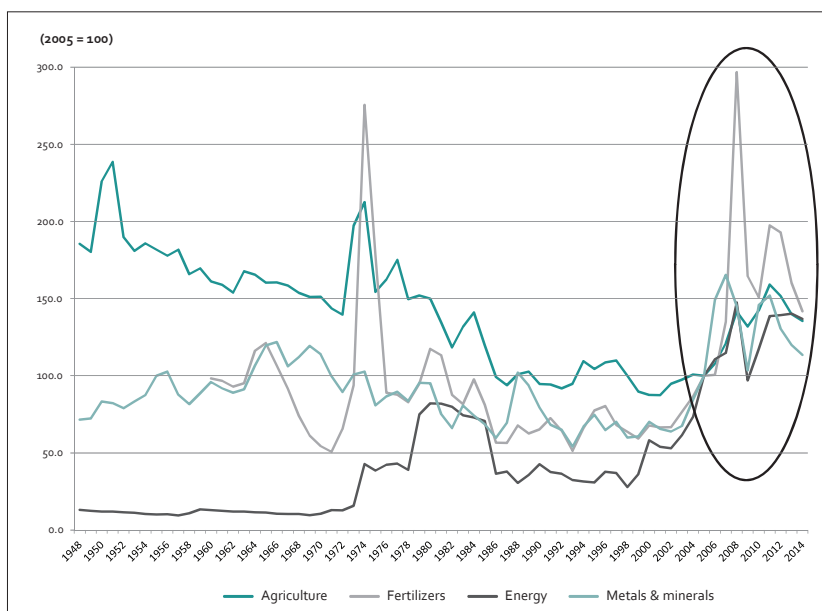
A evolução após o último verão demonstrou que o ambiente global pode mudar muito rapidamente, e às vezes drasticamente, afetando também a perceção sobre as perspetivas dos mercados agrícolas. O embargo russo às importações, o abrandamento inicial da economia mundial, o colapso dos preços do petróleo e as condições climáticas excepcionalmente favoráveis contribuíram, no seu conjunto, para

¹ Este artigo baseia-se em apresentações anteriores, nomeadamente na *Outlook Conference* da DG AGRI (Bruxelas, 5 de dezembro de 2014) e no *IAMO Forum* (Halle, 25-27 de junho de 2014).

a redução dos preços. A cotação mais elevada do dólar colocou maior pressão ainda sobre os preços das matérias-primas em dólares, contribuindo para acentuar as preocupações dos produtores e aliviar os consumidores. Mais recentemente, si-

nais de uma modesta aceleração económica no mundo desenvolvido estão de novo a obrigar as entidades que analisam as perspectivas de mercado a reavaliarem as suas posições.

Gráfico 1 – Índice preço real anual de *commodity*



Fonte: Banco Mundial

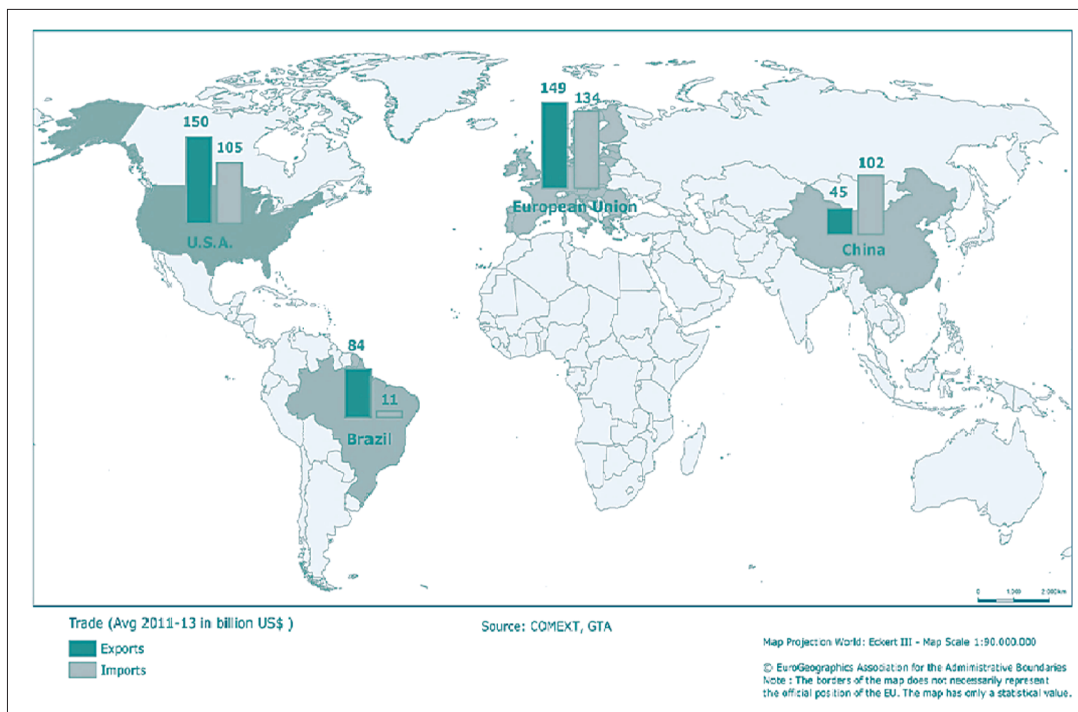
No entanto, um dos poucos focos de estabilidade promissores numa economia mundial muito volátil é exatamente o comércio agrícola, onde se têm verificado constantes aumentos nos últimos anos. E dado que as perspectivas da agricultura da União Europeia (UE) dependem fortemente das perspectivas do mercado mundial, será útil como contexto uma visão de conjunto da estrutura de comércio existente.

O Gráfico 2 mostra a atual posição média em termos de comércio agrícola para 2011-13 dos quatro principais parceiros mundiais, em dólares. Os EUA e a UE estão mais ou menos ao mesmo nível no que se refere às exportações (cerca de 150 mil milhões de dólares por ano), mas os EUA têm uma balança comercial alimentar mais equilibrada, já que as suas importações ascendem a 105 mil milhões de dólares contra 134 mil milhões de dólares

para a UE. É interessante salientar que, enquanto as exportações e as importações norte-americanas estão a aumentar a um ritmo semelhante desde 2000, na UE as exportações cresceram mais rapidamente do que as importações. A UE transformou-se assim num exportador líquido de produtos agroalimentares, que se destaca claramente em termos da diversidade dos seus fluxos comerciais em ambos os sentidos, mesmo apesar de uma taxa de câmbio muito desfavorável, até recentemente.

A presença da China nos mercados agrícolas mundiais tem-se feito sentir cada vez mais, com as importações a excederem agora os 100 mil milhões de dólares, enquanto as exportações estão ainda apenas a metade desse nível. O Brasil, por outro lado, tem um excedente comercial claro, com as exportações a representarem quase oito vezes o volume das importações.

Gráfico 2 – Padrões de comércio



Fonte: COMEXT, ETA

2. Fatores de incerteza nos mercados e sua relação com os desafios da segurança alimentar

A forma como os fluxos comerciais irão evoluir no futuro depende, fundamentalmente, de alterações nas tendências da oferta e da procura. É, pois, pertinente uma breve análise aos fatores que estimulam os mercados agrícolas num ou noutro sentido.

Olhando apenas para a evolução dos preços agrícolas, é possível identificar, a partir do ano 2000, uma clara inversão da tendência negativa de longo prazo dos preços agrícolas. Este facto, se visto isoladamente de outros desenvolvimentos nos preços, tenderia a corroborar uma orientação política clara no sentido de que sinais mais favoráveis em ma-

[...] três dimensões diferentes, mas paralelas, que caracterizaram a evolução dos preços das matérias-primas a partir de 2006: maior volatilidade, significativa coevolução dos preços e níveis de preços mais elevados para todos os índices de preços de matérias-primas.

téria de preços devem levar os agricultores a decisões produtivas que deem resposta adequada aos desafios do mercado e, simultaneamente, corrijam eventuais falhas de mercado de curto prazo. (Na verdade, nas fases iniciais do debate sobre a reforma da PAC, essa conclusão orientou a posição daqueles que contestavam a necessidade e a lógica do apoio direto ao rendimento através da PAC.)

No entanto, observando a evolução dos preços agrícolas juntamente com a evolução dos preços de mercado dos fertilizantes, da energia ou dos metais e minerais, obtemos uma imagem diferente, que valerá a pena analisar um pouco melhor. Nesta perspetiva, essa evolução apontaria para três dimensões diferentes, mas paralelas, que caracterizaram a evolução dos preços das matérias-primas

a partir de 2006: maior volatilidade, significativa coevolução dos preços e níveis de preços mais elevados para todos os índices de preços de matérias-primas.

Embora seja verdade que a volatilidade e a coevolução dos preços, que inicialmente orientaram o debate sobre as causas da evolução dos preços, parecem estar a reduzir-se, o nível dos preços agrícolas continua elevado e deverá manter-se acima das expectativas anteriores (i.e. alta de preços pré-2008) no futuro próximo.

Na tentativa de encontrar as causas desta evolução, foram propostas diversas explicações alternativas. Inicialmente, a maioria destas abordagens era de natureza unidimensional. A mais notável de todas, especialmente nas fases iniciais do debate, consistiu na atribuição da causa dessa explosão nos preços agrícolas ao efeito combinado de uma limitada disponibilidade de terras e redução no aumento da produtividade, um forte crescimento mundial da população e do rendimento, especialmente na China e na Índia, e ao constante aumento da utilização não alimentar de matérias-primas agrícolas. Estes fatores macroeconómicos poderão ter afetado o nível de preços, mas a sua relação com a alta volatilidade dos preços dos últimos tempos é menos evidente. Este período foi também caracterizado por baixas taxas de juros, com um impacto direto da evolução macro através de outras variáveis, como diferenças nas taxas de crescimento do PIB ou nas taxas de câmbio.

O aumento significativo do PIB da China, quando comparado não só com o PIB dos principais países desenvolvidos mas também com o aumento deste indicador nos outros países BRIC, veio somar-se ao aumento da procura de matéri-

as-primas, especialmente metais e minerais, enquanto a desvalorização do dólar desempenhou o seu papel no aumento dos preços das matérias-primas, uma vez que estes são normalmente expressos em dólares. No entanto, tornou-se cada vez mais evidente que o inegável aumento da procura mundial de alimentos não estava necessariamente a mudar mais depressa do que se pensara anteriormente e que era a oferta que estava a abrandar mais.

São os desfasamentos na resposta do lado da oferta que parecem gerar a maior parte das preocupações relacionadas com a capacidade de a produção agrícola satisfazer os aumentos de população e de rendimento, com pouco mais terra disponível para entrar em produção, pelo menos

a médio prazo, e que levaram a que se preconizasse que uma muito mais forte ênfase na investigação, na inovação e na transferência de conhecimen-

to é essencial na tentativa de “produzir mais com menos”. A volatilidade climática e a crescente influência das alterações climáticas acrescentaram também uma nova dimensão às preocupações expressas, especialmente as relacionadas com expectativas futuras, desempenhando ainda um papel importante no agravamento do impacto do clima na evolução dos preços.

O aumento global dos níveis de preços, por vezes explosivo, trouxe outra possível fonte de explicação, associando a discussão a um “superciclo” nas matérias-primas. O impacto da “financeirização”, ou seja, da transformação das matérias-primas em valor patrimonial, centrou o debate nas falhas de mercado, reais ou aparentes, que foram agravadas pela crise financeira. A “financeirização” das matérias-primas trouxe uma quantidade significativa de ativos sob gestão (AUM) aos mercados agrícolas, aumentando assim a quan-

[...] a causalidade real das variações de preços das matérias-primas agrícolas é efetivamente multidimensional e muito mais complexa do que é muitas vezes descrito.

tidade de dinheiro “estranho” aos fundamentos dos mercados agrícolas. Continua a ser uma questão muito debatida até que ponto estes desenvolvimentos afetaram a evolução dos preços, mas os factos são claros. O dinheiro que entrou nos mercados agrícolas parece ter estabilizado nos últimos anos e as posições especulativas estão claramente a diminuir.

Como contra-argumento à atribuição da volatilidade dos preços aos mercados financeiros, uma outra abordagem, esquecida durante algum tempo devido à evolução dos mercados no final da década de 1990, regressou em força. As variações nas reservas explicariam o que estava a acontecer com os preços, não como resultado de uma falha de mercado, mas como um sinal de que os mercados estavam a desempenhar o seu papel, sobretudo porque a redução nas reservas de certas matérias-primas foi muito significativa. No caso de duas matérias-primas que dominaram o debate sobre a segurança alimentar, o trigo e o milho, é manifesto que esta relação inversa desempenhou o seu papel no recente aumento dos preços agrícolas. Quando expressa em termos reais, a resposta dos preços aos níveis de reservas difere entre o trigo e o milho a partir de 2005, com os preços do milho a mostrarem-se aparentemente mais sensíveis às variações nas reservas do que os do trigo.

A ênfase nas reservas trouxe, por sua vez, para o primeiro plano uma ligação cada vez maior dos mercados agrícolas aos mercados energéticos, através daquilo que era na época um acontecimento inegável. No curto prazo, as políticas comerciais postas em prática por alguns exportadores agravaram o efeito nos preços da escassez de oferta real ou aparente nos mercados mundiais, mas o aumento significativo da utilização de alimentos para animais na produção de biocombustíveis (milho para etanol nos EUA, oleaginosas para biodiesel na UE), incentivada por imperativos políticos, teve um impacto

inevitável no equilíbrio do mercado, especialmente para os cereais, ao criar uma componente nova e claramente observável de crescimento da procura. Gerou-se assim a tendência de atribuir aos biocombustíveis um papel excessivo no aumento dos preços agrícolas. No entanto, a recente estagnação da procura de biocombustíveis, tanto nos EUA como na UE, e a persistência de um elevado nível de preços agrícolas, indicam que a relação entre agricultura e energia pode ser menos direta e mais complexa do que parecia.

A relação entre energia e agricultura foi reconhecida, de diversas maneiras, como sendo relevante para estas abordagens políticas pela ligação a diferentes aspetos da produção alimentar, tais como os custos diretos associados à energia, os custos energéticos relativos entre os diferentes intervenientes ou os custos indiretos associados às indústrias a montante e a jusante, principalmente de fertilizantes.

A “revolução” do gás de xisto nos EUA trouxe uma nova dimensão a esta complexa interação, através dos impactos diretos e indiretos nos preços das matérias-primas e das alterações nos custos de produção relativos da economia em geral e da agricultura entre os EUA e os seus principais parceiros comerciais, ou do impacto das variações relativas dos preços do gás no mercado dos fertilizantes. Estes desenvolvimentos também vieram acrescentar uma outra dimensão à disparidade de produtividade emergente entre o mundo desenvolvido e o mundo em desenvolvimento, e à diferença de impacto potencial que essa disparidade tem em diversos países.

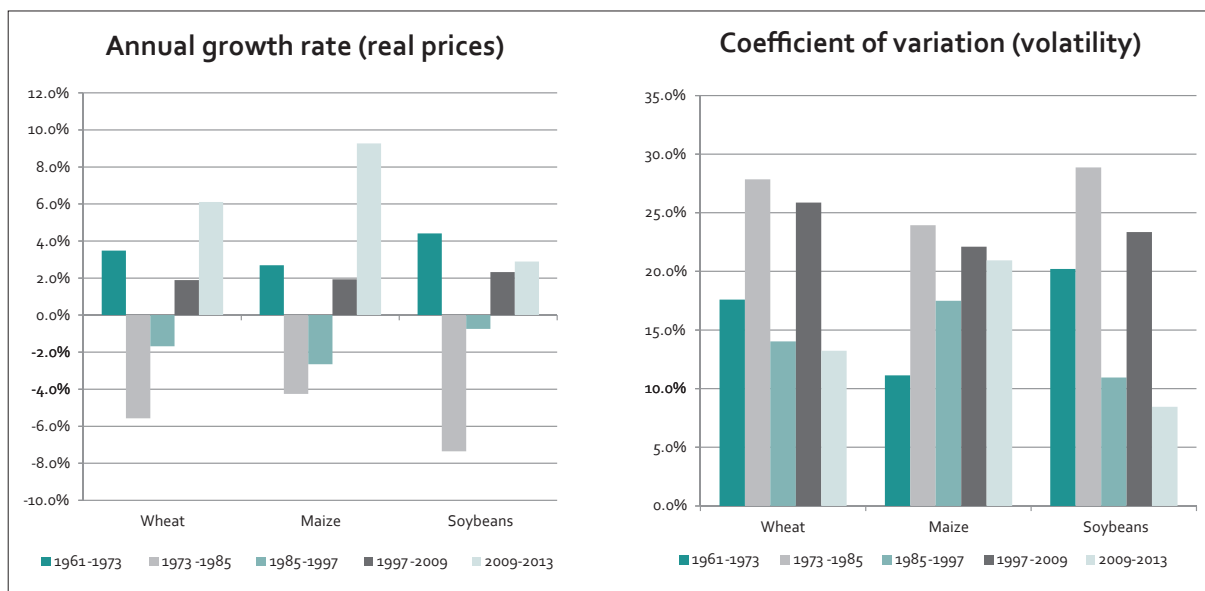
Assim, com base na breve descrição anterior, tanto a literatura como a experiência sugerem que a causalidade real das variações de preços das matérias-primas agrícolas *é efetivamente multidimensional e muito mais complexa do que é muitas vezes descrito.*

A coevolução dos preços, que inicialmente orientou o debate sobre as causas da evolução dos preços, parece estar em declínio, mas o que podemos esperar em termos de perspectivas para a volatilidade dos preços agrícolas e o nível de preços no futuro próximo? Analisámos estes aspetos, comparando volatilidade e alterações de preços ao longo de cinco períodos (1961-73, 1973-85, 1985-97, 1997-2009, 2009-13), cada um dos quais se distingue por algumas características comuns (c.f. Gráfico 3). O período mais recente de evolução dos preços das matérias-primas agrícolas (2009-2013) não é o que se caracteriza por uma maior volatilidade dos mercados agrícolas. Após a constante redução em termos reais que se prolongou por quase um quarto de século e que resultou num sub-investimento na agricultura, o mais importante aspeto na evolução recente é o aumento muito significativo da taxa de crescimento anual dos preços reais.

Os instrumentos de política que poderiam criar incentivos para uma melhor integração da população rural pobre nas oportunidades de mercado exigem uma transmissão eficiente dos sinais de preços mais elevados.

Será isto sobretudo sinal de estrangimentos na oferta, de pressão na procura, de aumento nos custos de produção ou uma combinação de todos estes fatores? O debate prossegue, mas os factos são claros. Dir-se-ia até que o nível dos preços agrícolas é mais surpreendente do que a volatilidade. Este resultado é, claramente, contraintuitivo. É verdade que, do ponto de vista de um agricultor habituado a assistir a variações anuais do preço dos cereais da ordem dos 20 dólares por tonelada numa tendência mais ou menos constante a longo prazo, o aumento significativo das variações de preços nos últimos anos, muitas vezes acima dos 50 ou mesmo 100 dólares por tonelada, surge como um fator perturbador. Afinal, os agricultores estão mais habituados a responder a variações nos preços nominais do que a convertê-las através de complexas fórmulas de volatilidade. São estes os factos, bem claros, que aumentam a incerteza nas perspectivas de mercado.

Gráfico 3 – Nível e volatilidade preços



Fonte: Cálculos com base no Banco Mundial

3. O debate global em busca de respostas políticas e o caso da UE

As diferenças de opinião sobre as causas da volatilidade dos preços levaram, naturalmente, a diferenças na procura das abordagens políticas consideradas mais adequadas para resolver o problema. Surgiram diversas preocupações no debate global sobre política agrícola, e problemas políticos muito diversos emergiram também do debate sobre segurança alimentar/volatilidade dos preços, desde esforços para atender aos interesses em matéria de preços das populações pobres das zonas rurais e urbanas (uma questão sobretudo, mas não exclusivamente, dos países em desenvolvimento) a uma ênfase renovada na disparidade existente entre prioridades de investigação, inovação e produtividade e os desafios futuros do mercado.

No mundo em desenvolvimento, as preocupações relativas à segurança alimentar revelaram também preocupações de diferente natureza. Os elevados preços dos alimentos, embora transmitidos na maioria dos países em desenvolvimento com atrasos e imperfeições, têm, apesar de tudo, um impacto positivo em termos da contradição decorrente da diferença de interesses entre populações pobres das zonas rurais e urbanas.

Os instrumentos de política que poderiam criar incentivos para uma melhor integração da população rural pobre nas oportunidades de mercado exigem uma transmissão eficiente dos sinais de preços mais elevados. Neste aspeto, a esperada manutenção da subida de preços é um desenvolvimento potencialmente positivo para as zonas rurais. No entanto, nas zonas urbanas,

onde é necessário um nível de preços completamente diferente para reduzir a pobreza, acontece o oposto.

O tipo de instrumentos de política necessários para atender a estes conflitos de interesses poderá revelar-se não só dispendioso de gerir mas também contraproducente, se não se conseguir atingir o equilíbrio adequado entre os diferentes objetivos políticos. Sobretudo porque, para além destas medidas, o debate sobre as reservas públicas para situações de emergência acrescenta uma nova camada de incerteza em termos do momento da sua aquisição, das condições de armazenamento ou do custo e impacto da sua potencial introdução no mercado.

Embora estas reflexões sejam pertinentes na União Europeia só indiretamente afetam o debate sobre a orientação futura da sua Política Agrícola Comum (PAC). As preocupações com a volatilidade dos preços e a segurança alimentar, muitas vezes utilizadas indiscriminadamente e sem uma distinção clara, dominaram o debate sobre o quadro em que a PAC deveria operar de modo a revelar-se capaz de se adaptar aos desafios futuros e permanecer relevante. Fez-se, por vezes, referência às políticas do passado, centrando-se frequentemente a atenção nos seus impactos positivos (estabilidade de preços, por exemplo) e omitindo-se, simultaneamente, os seus efeitos negativos (despesa orçamental elevada e volátil ou pressão sobre os preços em países terceiros).

Porém, no passado, as medidas da PAC tiveram de responder a um diferente conjunto de prioridades, num cenário europeu e mundial di-

[...] a PAC colocou na primeira linha do seu projeto uma mudança de paradigma dos instrumentos de política que, centrando-se na terra como referência, na ocupação do solo como condição e nas alterações à ocupação do solo como objetivo, tentou responder à necessidade de fornecimento conjunto de bens públicos e privados da agricultura.

ferente, em relação não só ao nível de preços e à volatilidade, mas também às causas subjacentes. Por exemplo, o mesmo ambiente de políticas em termos de preços e de apoio direto ao rendimento corresponde a dois conjuntos completamente diferentes de nível de preços e volatilidade nos mercados dos cereais, enquanto as condições de uma reforma significativa (redução do apoio aos preços e eliminação gradual das quotas) coincidiram com uma clara tendência de crescimento da procura nos mercados leiteiros.

Este conjunto completamente diferente de desafios, associado a um ambiente de mercado mundial em mudança, conduziu a um conjunto diferente de parâmetros de política, com o dilema político que estes desenvolvimentos colocavam a ser mais bem refletido com a decisão de tornar a PAC mais ecológica (*greening*). Ao contrário da evolução da política agrícola noutras partes do mundo, a PAC colocou na primeira linha do seu projeto uma mudança de paradigma dos instrumentos de política que, centrando-se na terra como referência, na ocupação do solo como condição e nas alterações à ocupação do solo como objetivo, tentou responder à necessidade de fornecimento conjunto de bens públicos e privados da agricultura.

A reforma da PAC de 2013, que em termos gerais ficou próxima das orientações globais da proposta da Comissão (embora não em todos os seus pormenores), quis responder a estes novos desafios e necessidades através:

- Identificação das falhas de mercado que a PAC tem de abordar, que se relacionam não só com a reconhecida incapacidade dos mercados de estabelecerem adequadamente o preço dos bens públicos ambientais, mas também com a inesperada

incapacidade de os preços de mercado desempenharem o seu papel de forma transparente ao longo da cadeia alimentar;

- Especificação das áreas em que medidas específicas da PAC, que podem ter desempenhado um papel positivo nas reformas do passado, se mostram incapazes de enfrentar os desafios futuros tal como hoje se apresentam;
- Abordagem “conjunta” à necessidade de complementar o fornecimento de bens públicos e privados a nível da exploração, um objetivo em risco dada a tensão existente entre a necessidade de minimizar os custos económicos da produção agrícola em períodos de alta dos preços dos fatores de produção e a abordagem paralela aos custos ambientais numa perspetiva de longo prazo.

A ecologização (*greening* – o requisito obrigatório de que os agricultores cumpram práticas mínimas para poderem receber parte das suas ajudas diretas) é central nesta abordagem, mas não se limita à proposta de que cada agricultor cumpra as medidas obrigatórias associadas ao solo, carbono e biodiversidade. É também acompanhada por diversas outras

medidas que visam associar a ecologização aos desafios específicos que a agricultura europeia enfrenta, desde a adaptação às alterações climáticas e a atenuação dos seus efeitos à adoção de inovações.

O incentivo significativo à investigação agrícola, incluindo a investigação associada a questões práticas que os agricultores enfrentam no terreno, bem como a melhoria da transferência de conhecimentos através de um sistema de aconselhamento agrícola obrigatório são elementos que tentam inverter as tendências negativas do passado, que resultaram numa desaceleração do crescimento da produtividade na União Europeia.

[...] a volatilidade dos preços não é essencialmente encarada como um problema para ser resolvido diretamente [...]

Nesta abordagem, a volatilidade dos preços não é essencialmente encarada como um problema para ser resolvido diretamente (num reconhecimento implícito de que é sobretudo causada por fatores exógenos à agricultura), mas sim como uma realidade a que os agricultores se têm de ajustar. Para isso, terão de manter o nível básico de apoio direto e fixo ao rendimento que recebem (que atenua o impacto da volatilidade dos preços na volatilidade do rendimento), mas mudando o foco das referências que refletem níveis de produção do passado para referências que reflitam o futuro potencial produtivo (terra).

A decisão final sobre a reforma da PAC reflete a realidade, não só a nível da UE mas também da agricultura global, de que num mundo caracterizado pela inter-relação complexa de múltiplos fatores que afetam o setor agroalimentar, aquilo que poderá maximizar a eficiência das políticas não será simples medidas isoladas, mas um conjunto de instrumentos de política coerentes e que reflitam a especificidade das diferentes regiões. Para a PAC, a maneira como a sua mais recente reforma será aplicada constituirá o teste sobre se esta nova orientação da política aumentará ou não a sua eficiência.

Agricultural market outlook: drivers, uncertainties and policy responses

Tassos Haniotis

1. Introduction

Developments in agricultural markets during the past several years have often been characterised as being, by all accounts, exceptional. Price spikes or troughs, associated with excess price volatility, have been features of agricultural markets also witnessed in the past. Yet agricultural price developments since the mid-2000 have been characterised by a confluence of factors that led agricultural and food prices to move in parallel with the prices of other commodities and, more importantly, to stay at a higher level than their historical past, even after declining.

Graph 1 summarizes commodity real price movements since the 1950s, and sets the background against which the debate on food security and its repercussions for agriculture took place during the last seven years or so.

Developments after the past summer have demonstrated how rapidly and sometimes dramatically the global environment can change, affecting also perceptions about the prospects of agricultural markets. The Russian import ban, the initial slowdown of the world economy, the collapse of oil prices, and exceptionally positive weather conditions, all combined to push prices

lower. The higher US dollar came to put further pressure on the dollar-denominated commodity prices, to add further concerns for producers, and to bring relief for consumers. More recently, signs of a modest economic acceleration in the developed world are once more sending those analysing market prospects back to the drawing board!

Yet one of the few promising spots of stability in an otherwise volatile world economy is agricultural trade, which has seen steady increases in recent years. And since the outlook of EU agriculture depends heavily on world market prospects, a snapshot of existing trade patterns is useful as a background.

Graph 2 shows the current average agricultural trade position of the four major world players for 2011-13, in US dollar terms. The US and the EU are roughly at equal levels when it comes to their export levels (close to 150 billion dollars annually), with the US enjoying a better food trade balance since its imports amount to 105 billion dollars against 134 billion dollars for the EU. It is interesting to note that, while US exports and imports are increasing at a similar pace since 2000, in the EU exports grew faster than imports. This has turned the EU into a net exporter of agri-food that stands out distinct in terms of the diversity of its trade flows in both directions; and this despite a rather unfavourable exchange rate until recently.

China has increasingly been felt in world agricultural markets, with imports now exceeding 100 billion dollars, while exports approaching only half of this level. Brazil on the other hand has a clear trade surplus, with its exports outpacing its imports almost 8 times.

2. Drivers of market uncertainties and their link to food security challenges

The manner by which trade flows will develop in the future crucially depends on changes in supply and demand trends. A look at the drivers that pull agricultural markets in one or the other direction is therefore pertinent.

Looking solely at the evolution of agricultural prices, one would identify a clear reversal in the long term downward trend in agricultural prices occurring after 2000. This, when seen in isolation from other price developments, would tend to support a clear policy orientation that more favourable market price signals should lead farmers to production decisions that would appropriately respond to market challenges, and in the process correct any short-term market failures. (In fact, such conclusion drove, in the early stages of CAP reform debate, the position of those who contested the need and logic of direct income support through the CAP.)

Yet observing agricultural price movements together with movements of prices in the markets for fertilisers, energy, or metals and minerals, provides a different picture that is worth exploring further. Seen from this angle, developments would point at three different, but parallel dimensions that characterised commodity price movement after 2006: higher volatility, significant price co-movement, a higher price level for all commodity price indexes.

While it is true that price volatility and price co-movement, which initially led the debate on the causes of price developments, seem to be on the decline, the level of agricultural prices has remained high, and is expected to remain above previous (i.e. pre-2008 price-spike) expectations for the foreseeable future.

In search for the causes of these developments, alternative explanatory approaches have been proposed. Initially, most of these approaches were uni-dimensional in nature. Most prominent among those, especially at the early stages of the debate, was to assign the cause of the explosion in agricultural prices to the combined effect of limited land availability and declines in yield growth, strong global population and income growth, especially from China and India, and the continuous increase in non-food uses of agricultural commodities. Such macro-economic factors could impact the level of prices, but their link to high price volatility of recent times is less evident. This period is also one characterised by low interest rates, with the direct impact of macro developments coming through other variables such as differences in the GDP growth rate or exchange rates.

The impressive increase of Chinese GDP, both when compared to the GDP of major developed countries or growth in the other BRIC countries, added to the rising demand of commodities, especially metals and minerals, while the depreciation of the US dollar played its role in the increase of commodity prices as these are mainly expressed in US dollars. Yet it gradually became evident that the undeniable increase in global food demand was not necessarily changing faster than previously thought; it was supply that was slowing down more.

It is lags in the supply response that seem to generate most of the concerns related to the capacity of agricultural production to meet population and income growth with little additional land available to come into production, at least in the medium term, and led to calls for much stronger emphasis on research, innovation and knowledge transfer is pertinent in meeting the “demand to produce more with less”. Weather volatility and the increasing influence of climate change also added a new dimension in the concerns expressed, especially those linked to future expectations, and also played a major role in exacerbating the impact of weather on price developments.

At times explosive, the global increase in price levels brought another source of possible explanation, linking the discussion to a “super-cycle” in commodities. The impact from “financialisation”, that is from the transformation of commodities into asset values, focused the discussion on market failures, real or perceived, which were exacerbated by the result of the financial crisis. The “financialisation” of commodities drove a significant amount of commodity assets under management into agricultural markets, thus increasing the money which was “external” to the fundamentals of agricultural markets. The extent to which this development affected price movements still remains a hotly debated issue, but the facts remain clear. The money that moved into agricultural market seems to have stabilized in recent years, while speculative positions are clearly on the decline.

As a counter argument to the attribution of price volatility to financial markets, another approach, forgotten for some time due to market developments in the late 1990s, came back with vengeance. Changes in stocks should explain what was happening in prices, not as a result of market failure but as a sign of markets playing their role, especially since the decline in stocks in some commodities was pretty significant. In two commodities that dominated the food security debate, wheat and maize, it is clear that this inverse relationship played a role in the recent increase in agricultural prices. When expressed in real terms, the response of prices to stock levels differs between wheat and maize after 2005, with maize prices seemingly more sensitive to stock changes than those of wheat.

The focus on stocks brought in turn into the forefront an increasing link of agricultural markets to energy markets through what was at the time an undeniable event. In the short-term, trade policies implemented by certain exporters aggravated the price effect of real or perceived supply shortage on global markets, but the significant increase in the use of feedstuff for biofuels (maize for ethanol in the US, oilseeds for biodiesel in the EU), driven by policy mandates, had an inevitable impact on market balance, especially for cereals, by providing a new and clearly observable component of demand growth. This created the tendency for some to attribute a disproportionate role in the increase of agricultural prices to biofuels. Yet the recent stagnation of biofuel demand in both the US and the EU and the persistence of a high level of agricultural prices, indicate that the link of agriculture to energy might be less direct and more complex than the one perceived.

The energy link of agriculture was recognised, in different ways, as relevant to these policy approaches via its link to different aspects of food production – such as the direct costs linked to energy, the relative energy costs between various players, or the indirect costs linked to the upstream and downstream industries, especially to fertilisers.

The shale gas “revolution” in the US brought a new dimension to this complex link through its direct and indirect impacts on commodity prices and the change in the relative production costs of the overall economy and agriculture between the US and its other major trading partners, or the impact of relative gas price changes on the fertilizer market. These developments also add another dimension to the emerging productivity gap between developed and developing world, and the potential difference in impact this gap has across various countries.

Therefore, based on the brief description above, both literature and evidence would suggest that the actual causality of agricultural commodity price movements is really multi-dimensional, and much more complex than often described.

Price co-movement, which initially led the debate on the causes of price developments, seems to be on the decline, but what can we expect about prospects for price volatility and the level of agricultural prices for the foreseeable future? We have looked into this by comparing volatility and price changes for five distinct time periods, 1961-73, 1973-85, 1985-1997, 1997-2009, 2009-13, each period distinguished by some common features (Graph 3). The recent period of commodity price developments (2009-2013) is not the one characterised by higher agricultural market volatility than in the past. Following the steady decline in real terms that has lasted for almost a quarter of a century and resulted in under investment in agriculture, the most important of recent developments is the very significant increase in the annual growth rate of real prices.

Is this mainly a sign of supply constraints, of a demand pull, of the increase in input costs, or the combination of all of the above? The debate still continues but the facts are clear. If anything, it is the level of agricultural prices that has been more surprising than the volatility. This result is admittedly counterintuitive. It is true that from the point of view of a farmer used in seeing annual variations of the price of grains in the range of 20 dollars per tonne around a rather steady long term trend, the significant increase in price variations in recent years, often in excess of 50 or even 100 dollars per tonne, comes as a complicating factor. Farmers after all are more used in responding to changes in nominal prices than in converting them through complex volatility formulas. These are the facts, and they tell their own story, adding more uncertainty to market prospects.

3. The global debate for policy responses and the case of the EU

The differences in opinion about the causality of price volatility naturally led to differences in the search for these policy approaches that were deemed most appropriate to solve the perceived problem. Several concerns were raised in the global farm policy debate, and quite diverse policy problems emerged from the food security/price volatility debate, from efforts to address the price interests of the rural and urban poor (mainly, although not exclusively, a developing countries' issue) to a renewed focus on the gap between existing research, innovation and productivity priorities and future market and trade challenges.

In the developing world, food security concerns revealed also concerns of a different nature. High food prices, though transmitted in most developing countries with delay and imperfections, raise nonetheless the prospects of a contradiction stemming from the different interest between the urban and the rural poor.

The policy instruments that could create the incentives for the better integration of the rural poor in market opportunities require the efficient transmission of higher price signals. In that respect, the expected continuation of higher prices is a potentially positive development for rural areas. Yet the opposite is true for the urban poor, with a completely different price level required to alleviate poverty.

The type of policy tools that are necessary to address such conflicting interests could prove both costly to administer and counterproductive if the right balance between different policy targets is not achieved. Especially when, on top of such measures, the discussion for public stockholding for emergency situations added another layer of uncertainty in terms of the timing of their purchase, the conditions of their storage or the cost and impact of their potential release.

Although pertinent in the European Union, such reflections only indirectly impacted upon the debate on the future direction of its Common Agricultural Policy. Concerns about price volatility and food security, often used interchangeably and without clear distinction, dominated the debate about the framework under which the CAP had to operate in order to prove capable to adapt to future challenges and to remain relevant. Reference was sometimes made to past policies, with the attention often centred on their positive impacts (price stability, for example), with their negative effects (such as the high and volatile budgetary expenditure or price pressure on third countries) simultaneously omitted.

But in the past, the then policy measures of the CAP had to respond to a different set of priorities, within a different EU and world setting with respect to both the level of prices and volatility, as well as their underlying drivers. In grains, for example, the same policy environment in terms of price and direct income support corresponds to two completely different sets of price level and volatility in grain markets, while the conditions of a significant reform (decline of price support and gradual abolition of quotas) coincided with a major upward demand trend in dairy markets.

This completely different set of challenges linked to a changing world market environment led to a different set of policy parameters, with the policy dilemma that these developments posed being better reflected with the decision to "green" the CAP. Unlike farm policy developments in other parts of the world, the CAP put at the forefront of its design a paradigm shift of policy ins-

truments that, by focusing on land as reference, land use as a condition, and land use change as a policy target, tried to address the need for the joint delivery of the public and the private good from agriculture.

The 2013 CAP reform, which in broad terms stayed close to the broad orientations of the Commission proposal (although clearly not in all its details), aimed at responding to these new challenges and needs by:

- identifying the market failures that the CAP needs to address, which relate both to the accepted failure of markets to accurately price environmental public goods, but also to the unexpected failure of market prices to play their role in a transparent way along the food chain.
- specifying the areas where specific CAP measures, which may have played a positive role in past reforms, fail to meet the future challenges as they are today.
- addressing “jointly” the need to complement the delivery of private and public goods at the farm level, an objective at risk as a result of the tension between the need to minimise the economic costs of agricultural production at times of high input prices while in parallel address environmental costs from a long-term perspective.

“Greening”, that is the mandatory requirement for farmers to respect a minimum of practices to receive part of their direct payment, is central in approach. But this is not limited to the proposal that every farmer respect the mandatory measures linked to soil, carbon and biodiversity. It is also accompanied by a series of other measures that aim at making greening much more linked to the specific challenges facing European agriculture from climate change adaptation and mitigation to the adoption of innovations.

The significant boost in agricultural research, including research that is linked to practical questions that farmers face on the ground, and the improved knowledge transfer through a mandatory farm advisory system, are all elements that try to reverse the negative trends of the past that resulted in a slowdown of productivity growth in the European Union.

With this approach, price volatility is not essentially addressed as a problem to be resolved directly (an implicit recognition of the fact that is mainly driven by factors exogenous to agriculture). Rather, price volatility is addressed as a reality to which farmers have to adjust by retaining the basic layer of direct and fixed income support that the latter receive (which mitigates the impact of price volatility on income volatility), but shifting its targeting away from references reflecting past production levels towards references reflecting future production potential (land).

The final decision on CAP reform reflects the reality, not just for the EU but also for global agriculture, that in a world characterised by the complex interrelationship of so many factors affecting the food sector, it is not single isolated measures, but a set of coherent policy instruments reflecting the specificity of different regions that would maximise policy efficiency. For the CAP, the manner by which its recent reform will be implemented will be the test on whether its new specific policy targeting would increase its efficiency.

Um balanço do uso das matérias-primas utilizadas na produção de Biocombustíveis, em Portugal

Fernando Bianchi de Aguiar

Consultor da Unidade de Biocombustíveis,
Galp Energia

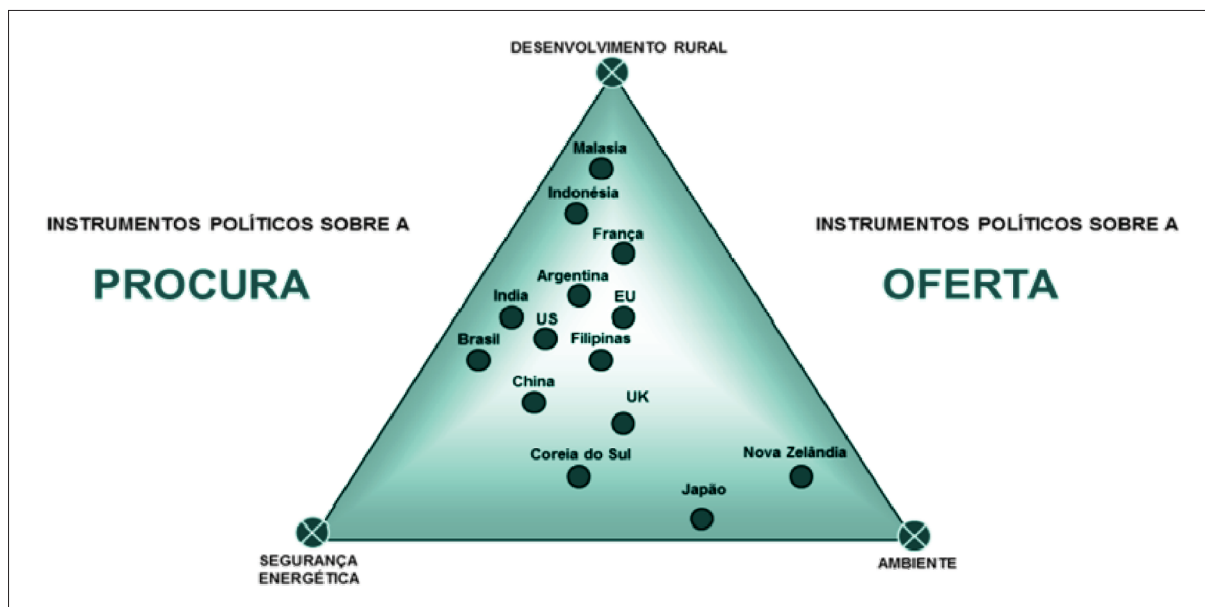
Introdução

Um dos objetivos assumidos pela Comissão Europeia com a introdução dos biocombustíveis foi, desde 2003, para além das implicações ambientais, a criação de novas oportunidades para um desenvolvimento rural e industrial sustentável na Comunidade, abrindo um novo mercado para produtos agrícolas e resíduos, reduzindo a dependência energética de combustíveis fósseis importados.

Estes três vetores têm determinado as políticas mundiais de introdução dos biocombustíveis no setor dos transportes: (1) as **questões ambientais**, fruto dos alertas constantes dos relatórios dos grupos de trabalho do Painel Internacional para as Alterações Climáticas (IPCC) que apontam a responsabilidade das alterações climáticas a causas antropogénicas entre elas o aumento de concentração do CO₂ e outros gases com efeito de estufa (GEE), (2) a importância da atividade agrícola na criação de emprego e rendimento com um impacto relevante no **desenvolvimento rural** – o exemplo do Brasil é um paradigma deste vetor pela introdução pioneira do etanol como combustível (puro ou em mistura com a gasolina) na década de 70 (crise do petróleo, programa Proálcool) e, por último, (3) a **segurança energética**, ao promover a produção local de um combustível alternativo, reduzindo a dependência de fontes externas.

A sua importância relativa varia, contudo, de país para país, seja pelos compromissos assumidos interna e externamente em relação às metas de redução de GEE, seja pela maior ou menor disponibilidade de matérias-primas endógenas e o seu impacto nas atividades agrícolas e florestais ou, ainda, pela importância que poderá ter a redução da dependência energética externa, no seu contexto geoestratégico.

Figura 1 – Os 3 principais vetores das políticas de biocombustíveis



Fonte: WoodMackenzie – “Global Biofuels 2020”

Em Portugal, como iremos analisar mais à frente, os biocombustíveis não têm contribuído, até à data, para o desenvolvimento rural, pois o país não tem condições de produzir matérias-primas adequadas a preços competitivos, nem para a redução da dependência externa, considerando a necessidade de importar a quase totalidade das matérias-primas utilizadas nos biocombustíveis aqui produzidos. Estão, contudo, a contribuir para a redução das emissões de GEE no setor dos transportes, cumprindo o plano traçado pelo Governo Português para atingir a meta dos 10% em energia dos combustíveis no setor dos transportes, substituídos por fontes renováveis até 2020. Importa referir, contudo, que a redução de emissões associada, depende do tipo de matérias-primas e tecnologias utilizadas, podendo o atual modelo produtor português ser aperfeiçoado neste capítulo, por melhores escolhas, quer do lado das matérias-primas, quer das tecnologias. Referimo-nos ao fomento da utilização dos considerados resíduos e detritos, bem como de tecnologias mais neutras em termos de GEE.

Convenção-Quadro das Nações Unidas e Protocolo de Quioto

A utilização de biocombustíveis nos motores de combustão interna, de forma generalizada na União Europeia (UE) e nalguns outros países, decorre dos compromissos estabelecidos após a subscrição do Protocolo de Quioto.

O Protocolo de Quioto é o corolário da negociação levada a cabo pelos Estados signatários da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as alterações climáticas que decidiram estabelecer medidas de redução das emissões (para o período posterior a 2000), a aplicar pelos países industrializados. Foi adotado em dezembro de 1997 e a UE assinou-o em abril de 1998. Define os princípios-chave para a luta internacional contra as alterações climáticas, definindo nomeadamente o princípio das “responsabilidades comuns, mas diferenciadas”.

Só em dezembro de 2001, o Conselho Europeu confirmou a vontade em ver o Protocolo de Quioto em vigor, definindo como data objetivo a cimeiri-

ra mundial do desenvolvimento sustentável de Joanesburgo (agosto – setembro de 2002). Para tal uma Decisão do Conselho¹ aprova o Protocolo e, em maio de 2002, estava ratificado, tendo entrado em vigor em fevereiro de 2005. Vários países industrializados recusaram-se a ratificar o Protocolo, entre os quais os EUA e a Austrália. Este facto não significa, contudo que esses e outros países não tenham implementado políticas de redução de emissões de GEE que redundaram na introdução obrigatória de biocombustíveis.

A meta estabelecida no Protocolo de Quioto para a UE é a mais ambiciosa de entre as Partes constantes do Anexo I do Protocolo, em consonância com a sua atitude de liderança dos esforços mundiais conjuntos para reduzir as emissões do globo, anterior mesmo à sua adoção. A UE já em 1992 apresentara a primeira proposta internacional de uma política coordenada de redução de emissões, através de um imposto sobre as emissões de dióxido de carbono. Esta medida não foi, contudo apoiada pelos principais blocos económicos concorrentes.

A assinatura do Protocolo de Quioto e a subsequente preparação para a ratificação levou à criação de diferentes instrumentos políticos de resposta aos desafios que os limites de Quioto impunham, a saber: (1) o acordo de partilha de responsabilidades, que levou à redistribuição interna da meta global europeia (8%)², (2) a criação do maior mercado global de emissões de carbono, através do Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE)³ e (3) o estabelecimento do Programa Europeu de Altera-

ções Climáticas (PEAC), contemplando um conjunto de medidas complementares ao CELE.

O PEAC foi lançado em 2000 e surgiu como um processo participado de elaboração das políticas dirigidas ao clima com as quais a União Europeia se propunha cumprir o desafio do Protocolo de Quioto. A primeira fase do programa (2000 e 2005) teve como foco essencial aquele que viria a ser o principal instrumento político de clima na UE – o comércio de emissões, suplementado por outras medidas sectoriais como a promoção de biocombustíveis, a proposta de Diretiva para Promoção da Cogeração e a comunicação sobre Fiscalidade Automóvel.

O PEAC II, lançado em 2005, concentrou-se no desenho de novas propostas para sectores não cobertos pela Diretiva CELE para o horizonte entre 2012 e 2020, incluindo o controlo das emissões da aviação internacional (não previstas no Protocolo de Quioto), novas propostas para controlar as emissões do setor dos transportes, o desenvolvimento de um programa europeu de captura e sequestro de carbono, um programa europeu de adaptação e a revisão do CELE.

Ao nível nacional foi elaborado o Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis (PNA-ER) que estabelece as trajetórias de introdução de Fontes Renováveis de Energia três grandes sectores: aquecimento e arrefecimento, eletricidade e transportes, estabelecendo para o horizonte temporal de 2020, para efeitos de acompanhamento e monitorização dos impactos estimados, as no-

¹ Decisão 2002/358/CE do Conselho, de 25 de abril de 2002, relativa à aprovação, em nome da Comunidade Europeia, do Protocolo de Quioto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as alterações climáticas e ao cumprimento conjunto dos respetivos compromissos.

² Decisão 2006/944/CE da Comissão, de 14 de dezembro de 2006, que determina os níveis de emissão atribuídos respetivamente à Comunidade Europeia e a cada um dos seus Estados-Membros no âmbito do Protocolo de Quioto, em conformidade com a Decisão 2002/358/CE [Jornal Oficial L 358 de 16.12.2010].

Alterada por: Decisão 2010/778/UE da Comissão, de 15 de dezembro de 2010 [Jornal Oficial L 332 de 16.12.2010].

³ Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de Outubro de 2003 relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa (CELE) na Comunidade e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho.

Alterada por: Diretiva 2004/101/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Outubro de 2004 [Jornal Oficial L 338 de 18.11.2004]

Diretiva 2008/101/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de Novembro de 2008 [Jornal Oficial L 8 3 13.1.2009]

Regulamento (CE) n.º 219/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de Março de 2009 [Jornal Oficial L 87 109 31.3.2009]

Diretiva 2009/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de Abril de 2009 [Jornal Oficial L 140 63 5.6.2009]

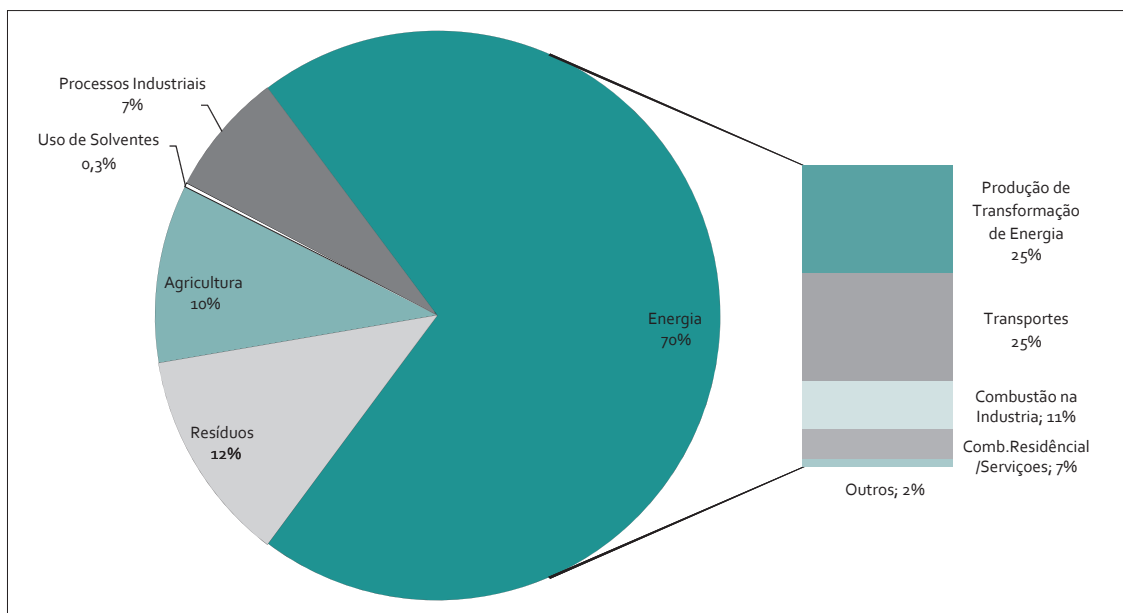
vas metas assumidas pela UE, de redução de 20% dos consumos de energia primária até 2020, bem como o objetivo geral de redução no consumo de energia primária de 25% e o objetivo específico para a Administração Pública de redução de 30%.

O Foco no Setor dos Transportes.

Na UE o setor dos transportes (no qual prevalece o tráfego rodoviário) é responsável por

cerca de um quarto de todas as emissões de GEE, sendo o segundo logo a seguir ao setor de produção de eletricidade. Só o setor dos transportes rodoviários contribui com cerca de um quinto das emissões totais de CO₂ (2/3 do total do setor dos transportes). As emissões de GEE diminuíram na UE 15% entre 1990 e 2007 em todos os setores, mas aumentaram 36% no dos transportes no mesmo período, não obstante a melhoria de eficiência dos novos veículos e de todas as políticas implementadas no conjunto dos dois PEAC.

Figura 2 – Emissões setoriais de GEE em Portugal, dados de 2012



Fonte: APA, Inventário de Emissões Atmosféricas (NIR – emissões 2012)

Em Portugal o setor da energia, que nos dados disponíveis engloba os transportes, mantém-se em 2012⁴ como o principal setor responsável pelas emissões de GEE, representando 70% das emissões nacionais. Neste setor os transportes e a produção de energia são as fontes mais importantes representando cada um cerca de 25% do to-

tal das emissões nacionais. No período 1990-2012 apresentou um crescimento de cerca de 15%, grande parte da responsabilidade dos transportes (+65%). No entanto esta situação tem sofrido alterações nos anos mais recentes, em que se verifica uma redução destas emissões desde 2002, acentuando-se nos últimos anos.⁵

⁴ Dados mais recentes disponíveis.

⁵ Memorando sobre emissões de CO₂e elaborado com base na submissão oficial para a CE (Dec. 280/2004/CE) 8 de Maio 2014. Inventário Nacional de Emissões Atmosféricas (NIR 2014 – emissões 2012). Agência Portuguesa do Ambiente. Departamento de Alterações Climáticas (DCLIMA) Consultado: http://www.apambiente.pt/_zdata/DPAAC/INERPA/memo_emisses_PT_20140508.pdf

Esta redução reflete o impacto do arrefecimento da atividade económica dos últimos anos e da incorporação essencialmente de bio substitutos do gasóleo (Biodiesel FAME⁶), que se iniciou em 2006.

Metas de Incorporação de Biocombustíveis

A Diretiva 2009/28/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril (que passaremos

a designar abreviadamente por RED, acrónimo da sua designação em inglês), relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis, que alterou as diretivas anteriores⁷, fixou uma meta de incorporação de 10 % de fontes de energia renovável até ao ano de 2020, no consumo final de energia no setor dos transportes. (cf. Quadro 1). O Decreto-Lei n.º 117/2010, de 25 de Outubro, transpôs essas orientações e estabelece os critérios de sustentabilidade para a produção e utilização de biocombustíveis e biolíquidos, definindo os limites de incorporação obrigatória de biocombustíveis até ao ano 2020.

Quadro 1 – Metas de incorporação de biocombustíveis em Portugal definidas pelo Decreto-Lei n.º 117/2010, de 25 de outubro.

Meta global em energia		2010	2011	2013	2015	2017	2020
% mínima	em volume Gasóleo rodoviário	6,75%	6,75%	6,75%	7,5	9,0%	10%
	em energia Gasolinas				2,5%	2,5%	

Nota: O Incumprimento é taxado com coima de valor superior ao custo extra dos biocombustíveis, 2000 €/Tep⁸

No respeito dessa disposição, em Portugal, até dezembro de 2014, 5,5% da energia dos combustíveis utilizados nos transportes rodoviários já era proveniente de biocombustíveis. A maior parte é biodiesel incorporado no gasóleo rodoviário (6,75% biodiesel em volume) e muito pontualmente bio-ETBE, em gasolinas provenientes de Espanha. A partir de janeiro de 2015 tornou-se obrigatório garantir um total de 7,5% em energia de combustíveis renováveis, assim como foi introduzida uma meta específica de substitutos na gasolina. Por limitações técnicas do FAME, e pelo facto do mercado de gasolinas ser pouco significativo para o total de combustíveis (1/5 vs

No respeito dessa disposição, em Portugal, até dezembro de 2014, 5,5% da energia dos combustíveis utilizados nos transportes rodoviários já era proveniente de biocombustíveis.

4/5 de gasóleo), a meta dos 7,5% será cumprida pelos operadores recorrendo a um novo produto – HVO (óleo vegetal hidrogenado), que não é distinguível do gasóleo, e assim não apresenta as limitações técnicas do biodiesel FAME. Em paralelo, os operadores vão maximizar o bioetanol nas gasolinas (8%) que representará os 2,5% em energia, estes dois movimentos tiveram origem em Fevereiro de 2015, devido ao atraso das autoridades nacionais em autorizar as importações destes produtos, não produzidos em Portugal. Em Espanha, as metas globais em energia são menos exigentes (4,1%), envolvendo substituição na gasolina com bio-ETBE e bioetanol, e biodiesel

⁶ FAME, acrónimo inglês de *Fatty Acid Methyl Ester*, em português, Ésteres metílicos de ácidos gordos, biodiesel produzido através da transesterificação de óleos vegetais.

⁷ Tep – tonelada equivalente de petróleo = 42 GJ

⁸ Diretiva 2001/77/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Setembro de 2001 e a Diretiva 2003/30/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 8 de Maio.

FAME no gasóleo, aguardando-se o mandato para além de 2015⁹, sendo que no momento esta diferença passa a originar diferença de competitividade no preço do combustível final.

Os Biocombustíveis produzidos em Portugal

Segundo dados divulgados por técnicos do Laboratório Nacional de Energia e Geologia, I.P. (LNEG), em 2007¹⁰, os designados Produtores do Regime Geral (PRG) produziram-se 177,2 kton de biodiesel (FAME), em 4 unidades fabris, utilizando 183 kton de óleos vegetais. Só 3% desse óleo foram provenientes de oleaginosas produzidas em Portugal – colza e girassol. As restantes matérias-primas foram importadas como óleo (colza e palma) e, o restante, na forma de sementes posteriormente esmagadas em Portugal, reparadas por soja, e colza (cf. Quadro 2).

Quadro 2 – Matéria-prima de produção agrícola utilizada na produção de FAME em Portugal em 2007

Matérias-primas Produção agrícola (massa)	Extração nacional		Óleo		Total
	Endógeno		Importado		
Soja			78%		64%
Colza	1%		22%	26%	22%
Palma				74%	11%
Girassol	99%				3%
Total	100%		100%	100%	100%

Fonte: LNEG, Francisco Gírio *et al.*

Cinco anos decorridos, em 2012¹¹, para uma produção de biodiesel (FAME) na ordem dos 315 kton, o óleo vegetal predominante continua a ser o de soja, seguido pelo de colza e da oleína de palma¹². Em quantidades comparativamente reduzidas apareciam a gordura animal, o óleo de girassol e outras, em quantidades ainda inferiores.

Na atualidade, com a abertura, em julho de 2013, de uma unidade de transformação de gordura animal (essencialmente de Cat. 1) em biodiesel FAME, da GALP Energia, com matéria-prima de origem nacional, a presença endógena cresceu. De registar que este tipo de matéria-prima é considerado um resíduo, com as consequentes vantagens ambientais quer pela maximização da redução de emissões de GEE no sistema, quer pela utilização mais nobre dada a um resíduo. Não há, contudo, outras alterações de monta em relação aos óleos vegetais utilizados bem como à sua proveniência.

Como vimos as matérias-primas utilizadas para a extração de óleos vegetais têm tido origem quase exclusivamente em importações. Conforme dados facultados pela ECS¹³ ao Tribunal de Contas¹⁴, em 2012, as importações de matérias-primas agrícolas para este fim (soja, colza, girassol e oleína de palma) atingiram 1.115 kton. Destas matérias-primas agrícolas importa referir o caso particular da semente de soja, que contém apenas 19 a 20% de óleo, sendo o restante utilizado na importante indústria dos alimentos concentrados compostos (alimentação animal).

⁹ O Governo Espanhol suspendeu o plano inicialmente aprovado para se atingir a meta dos 10% em energia, reduzindo os objetivos e mantendo em aberto as metas a atingir após 2015.

¹⁰ Gírio, Francisco, Campos, Cristina; Oliveira, Cristina. Biocombustíveis & Sustentabilidade: Oportunidades Nacionais 2011-2020. Portugal Tecnológico, 2010.

¹¹ Gírio, Francisco. O Potencial dos biocombustíveis avançados para o setor dos transportes. Workshop Quercus. Biocombustíveis avançados para descarbonizar Portugal, novembro 2014.

¹² Componente do óleo de palma obtido por refinação, separando-se oleína de palma e estearina. A oleína tem características diferentes do óleo; sendo a principal diferença o facto de ser líquida à temperatura ambiente.

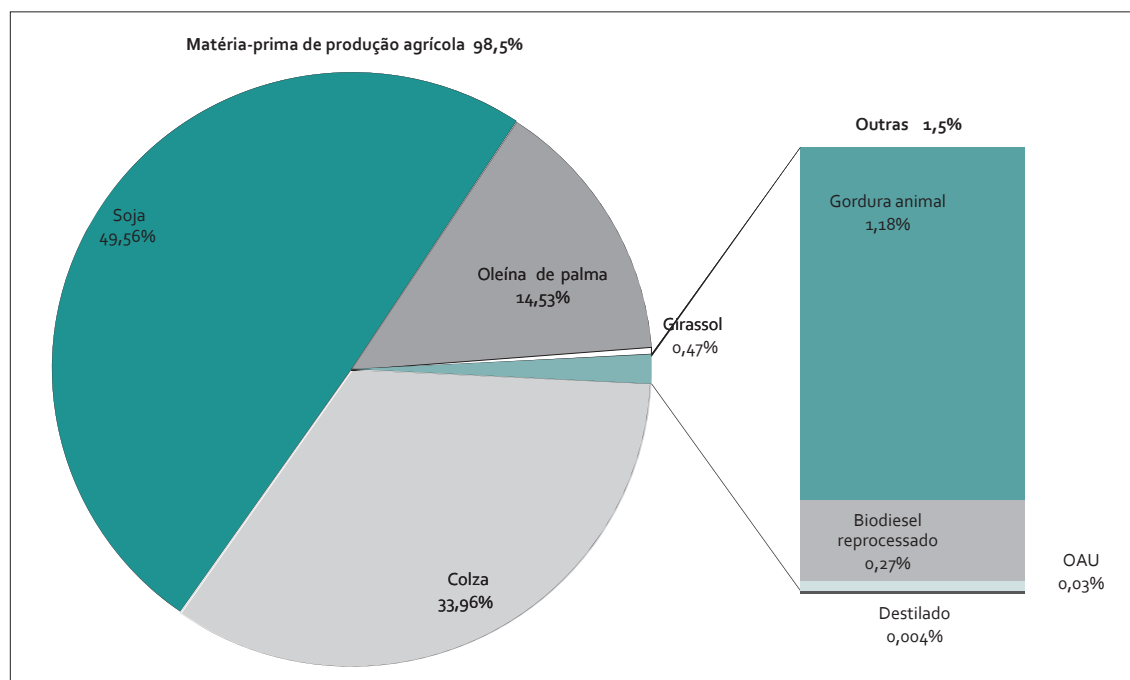
¹³ Entidade Coordenadora do Cumprimentos dos Critérios de Sustentabilidade e Biolíquidos. LNEG.

¹⁴ Relatório de Auditoria à Produção e Incorporação de Biocombustíveis (n.º 23 /14-2.ª Secção). Tribunal de Contas. novembro de 2014. Consultado em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2014/25/audit-dgic-relo23-2014-25.pdf.

Ainda utilizando a mesma fonte, os designados Pequenos Produtores Dedicados (PPD) produziram, em 2012 e 2013, 5.060 e 5.497 klitros de biocombustíveis, respetivamente, utilizando como matéria-prima resíduos, na quase totalidade óleos alimentares

usados (OAU) (98,46% e 98,24%, respetivamente) e o restante gordura de aves. A sua contribuição para a produção desse ano situou-se em 4,5 kton, também aqui permitindo minimizar as emissões de GEE pelo tipo de matéria-prima utilizada.

Figura 3 – Matéria-prima de produção agrícola e outras utilizadas na produção de FAME em Portugal (2012)



Fonte: Francisco Giro, ECS-LNEG (2012)

As Unidade de produção de Biodiesel

A capacidade anual instalada de laboração de biodiesel (FAME) situa-se, atualmente, em mais de 700 kton.

Quadro 3 – Número de operadores registados na ECS¹⁴

Ano	PRG	PPD	Incorporadores/Importadores
2012	6	17	4
2013	1	2	4
Total	7	19	8

Fonte: Tribunal de Contas, novembro 2014

Trata-se de uma capacidade claramente excedentária para as necessidades do País, que

tem um consumo um pouco acima das 300 kton. Mesmo que o clima económico dos últimos anos não tivesse determinado uma retração do consumo de combustíveis rodoviários, o panorama não seria muito diferente. Limitações técnicas imposta à incorporação de biodiesel FAME não permitem o seu uso para além de 7% em volume em mistura com o gasóleo rodoviário, o que é o equivalente ao consumo deste produto nos últimos 2 anos, não se antevendo grandes mudanças neste sentido.

No passado o grande motor dos investimentos neste setor foi a existência de condições fiscais favoráveis, como a isenção de Imposto sobre Produtos Petrolíferos (ISP), dentro de determinados li-

mites¹⁵, entre os anos 2006 e 2010. Esta isenção só é aplicada atualmente, de forma parcial, aos PPD, cujos títulos de introdução são vendidos pela DGEG¹⁶ anualmente em leilões aos operadores, recuperando-se parcialmente em receita a isenção dada.

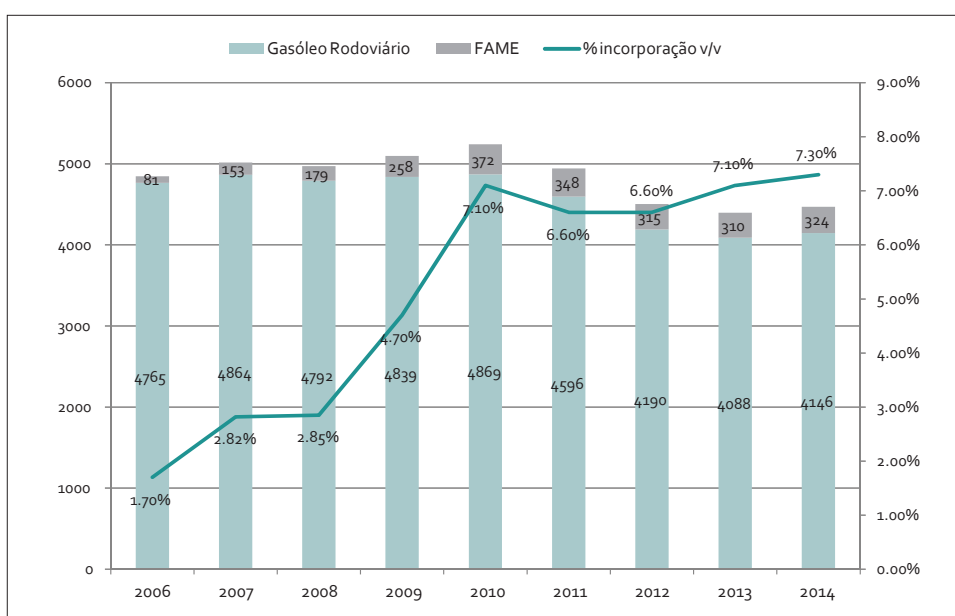
Este facto explica, em parte, a existência de uma tão elevada capacidade ociosa. Importa acrescentar duas outras razões que também contribuíram para este desequilíbrio. O primeiro diz respeito à limitação imposta pela Norma Europeia EN590, que rege a qualidade do gasóleo e que, contrariamente às expectativas existentes, não alargou a quantidade máxima permitida de incorporação de biodiesel FAME (mantendo-se até à data em 7% v/v¹⁷), para que o gasóleo comercializado respeite as especificações constantes da Norma a que está sujeito (EN14214), sem qualquer rotulagem complementar obrigatória. A segunda explicação tem a ver com a limitada adesão dos utilizadores às designadas misturas ricas (B10, B15 e B20), quer por restrições dos construtores

de motores e seus componentes associadas à aplicação da garantia, quer ao facto que o biodiesel ser estruturalmente mais caro que o gasóleo, e portanto tem sido impossível ter uma resposta do mercado na procura destes produtos, sem existir qualquer benefício ou isenção fiscal.

Os biocombustíveis incorporados em Portugal

No período de 2006 até 2014 o consumo de gasóleo rodoviário (que inclui o biodiesel), em Portugal, registou uma descida da ordem dos 13% e a gasolina 16% (2006/2013). No mesmo período, devido ao mandato em vigor, o consumo de biocombustíveis triplicou. Em 2011, 2012 e 2013 há registo de importações de pequenas quantidades de biodiesel HVO (óleos vegetais hidrogenados) – 58, 2.555 e 1.931 klitros – e de bio-ETBE – 9.037, 5.662 e 8.183 klitros, respetivamente.

Figura 4 – Incorporação de biodiesel no gasóleo rodoviário em Portugal



¹⁵ Relatório de Auditoria à Produção e Incorporação de Biocombustíveis (n.º 23 /14-2.ª Secção). Tribunal de Contas. novembro de 2014. Consultado em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2014/2s/audit-dgdc-relo23-2014-2s.pdf.

¹⁶ Direção Geral de Energia e Geologia, Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.

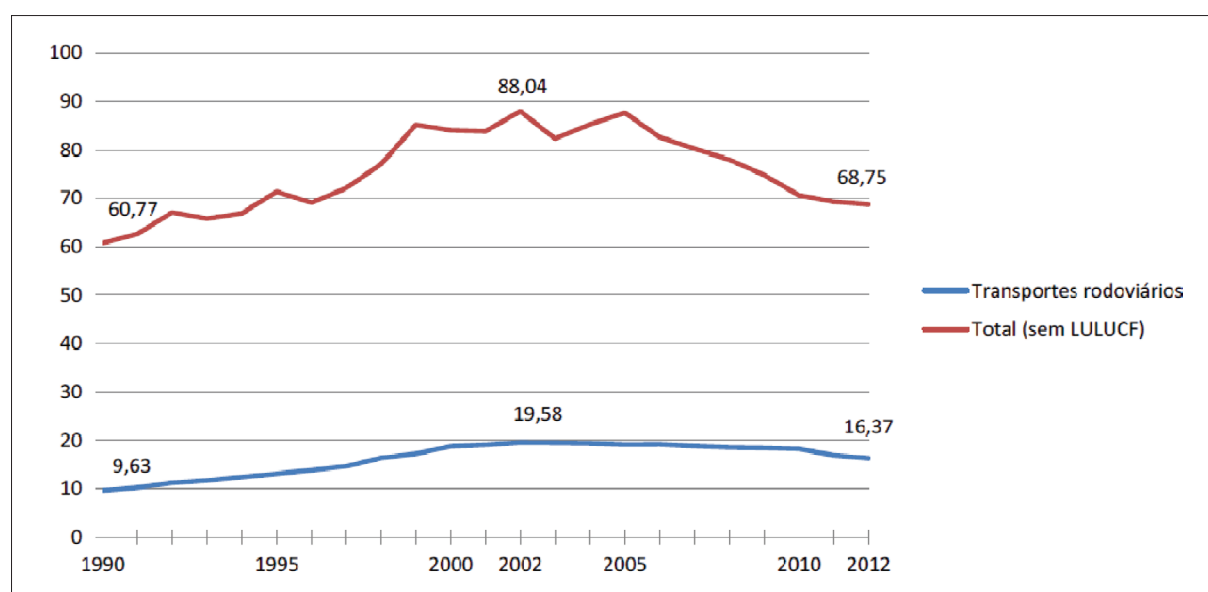
¹⁷ Até 2009 esse limite foi de 5%.

As percentagens de incorporação de biodiesel FAME, calculados em relação ao gasóleo rodoviário, excedem o valor do mandato e mesmo o limite da Norma EN590, uma vez que há incorporações no gasóleo colorido e marcado (não aquecimento), que não contam para a base da meta, assim como incorporações em vendas das chamadas misturas

ricas (B10, B15 e B20) embora estas em quantidades relativamente pequenas.

As emissões totais do setor de transportes rodoviários no ano de 2012 foram estimadas em 16,37 MtCO₂eq., o que traduz um aumento de cerca de 70% relativamente ao mesmo ano de referência¹⁸.

Figura 5 – Evolução das emissões de GEE totais nacionais (sem LULUCF¹⁹) e do transporte rodoviário – (1990 – 2012, Mt CO₂eq.)



Fonte: Portuguese National Inventory Report on Greenhouse Gases, 1990 – 2012, APA, 2014.

Nessa mesma estimativa, as emissões de GEE do transporte rodoviário, por tipo de combustível usado, foram quantificadas para o mesmo ano em 12,57 e 3,67 MtCO₂eq. para o gasóleo e gasolina, respetivamente, assumindo as emissões relativas a gás de petróleo liquefeito (GPL) e combustíveis gasosos uma expressão muito reduzida¹⁴. Importa referir que durante esse período as vendas de gasolina não representaram mais de 20 a 25% do total volume total de combustíveis líquidos, com o declínio verificado nos anos mais recentes.

A estimativa do Relatório do Tribunal de Contas¹⁴ apontava, como resultado da incorporação de biocombustíveis em Portugal, nos anos 2011, 2012 e 2013, uma redução de 240, 217 e 213 ktCO₂eq. por ano, respetivamente.

Para o período de 2006 a 2012, para o qual estão disponíveis dados tanto sobre a incorporação de biocombustíveis como sobre as reduções de emissões de GEE, verificou-se que o efeito combinado da utilização de biocombustíveis e da redução global do consumo no setor dos transportes,

¹⁸ Portuguese National Inventory Report on Greenhouse Gases, 1990 – 2012, APA, 2014.

¹⁹ LULUCF – Land use, Land Use Change and Forestry (Uso da terra, mudança no uso da terra e silvicultura) – abrange emissões de GEE e remoção de carbono da atmosfera, resultantes de uso de solos, árvores, plantas, biomassa e madeira. Florestas e terras agrícolas.

resultou numa redução das emissões de GEE no setor em cerca de 14%.

Critérios de sustentabilidade

O uso mandatório de biocombustíveis pressupõe o cumprimento de diversas regras associadas à sustentabilidade da produção das matérias-primas que lhes dão origem, e que, em caso de incumprimento, implicam a não contabilização desses biocombustíveis para o cumprimento das metas nacionais:

- Necessidades de proteção da biodiversidade, *stock* de carbono, proteção do ar, da terra e da água e critérios sociais;
- A redução de GEE resultantes do uso de biocombustíveis deve ser de pelo menos 35% até 2016 e de 50% a partir de 2017. Para unidades em produção a partir de 2016 a redução obrigatória mínima é de 60%. Inclusão dos impactos indiretos da produção no cálculo da redução de gases efeito estufa (metodologia por definir). A proposta da Comissão para a revisão da RED (cf. à frente) antecipa a aplicação da redução mínima de 60% a "... biocombustíveis produzidos em instalações que entraram em funcionamento após 1 de julho de 2014".

Os biocombustíveis considerados para efeito de cumprimento das metas não podem ser originários de:

- Zonas húmidas;
- Zonas continuamente arborizadas;
- Terrenos com uma extensão superior a 1 ha com árvores de mais de 5 m de altura e um coberto florestal entre 10 % e 30 %;
- Toda a cadeia de produção tem que respeitar o sistema do balanço de massa.

Cada Estado Membro deve assegurar a efetiva supervisão da verificação do cumprimento dos critérios de sustentabilidade das matérias-primas utilizadas para a produção dos biocombustíveis. Ao Laboratório Nacional de Energia e Geologia, I. P. (LNEG) foi atribuída a coordenação do processo de verificação do cumprimento dos critérios de sustentabilidade. Neste âmbito foi criada no LNEG a ECS²³ em janeiro de 2010. Esta entidade procede à verificação dos critérios de sustentabilidade de

Em Portugal, depois de adiamentos sucessivos, só em julho de 2014 entrou em vigor o pleno cumprimento dos critérios de sustentabilidade. Todos os operadores económicos para além da apresentação obrigatória da caracterização detalhada dos lotes de biocombustíveis submetidos a certificação, passam a apresentar anualmente um relatório de verificação dos critérios de sustentabilidade dos biocombustíveis [...]

todos os biocombustíveis introduzidos no mercado nacional, quer sejam produzidos localmente ou importados, mediante informação prestada pelos operadores económicos (produtores/ importadores de biocombustível) e emite, para os produtores/importadores,

os chamados Títulos de Biocombustível (TdB) por cada Tep de biocombustível produzido/importado de forma sustentável, no respeito dos critérios da RED²⁰ Os TdB emitidos são posteriormente transacionados entre produtores de biocombustível/ importadores com os incorporadores (tipicamente operadores de distribuição de combustíveis), com toda a informação de compra e venda a ter de ser enviada à DGEG (futuramente passará para a recém criada ENMC²¹) permitindo ao Estado moni-

²⁰ O Decreto-Lei n.º 117/2010, de 25 de outubro, transpôs para a ordem jurídica interna os artigos 17.º a 19.º e os anexos III e V da Diretiva 2009/28/CE de 23 de abril (RED), relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis, bem como o n.º 6 do artigo 1.º e o anexo IV da Diretiva n.º 2009/30/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa às especificações da gasolina e do gasóleo rodoviário e não rodoviário e à introdução de um mecanismo de monitorização e de redução das emissões de gases com efeito de estufa.

²¹ Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis. Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.

torizar o cumprimento das metas de incorporação nacionais de biocombustíveis sustentáveis e todo o fluxo de produtos.

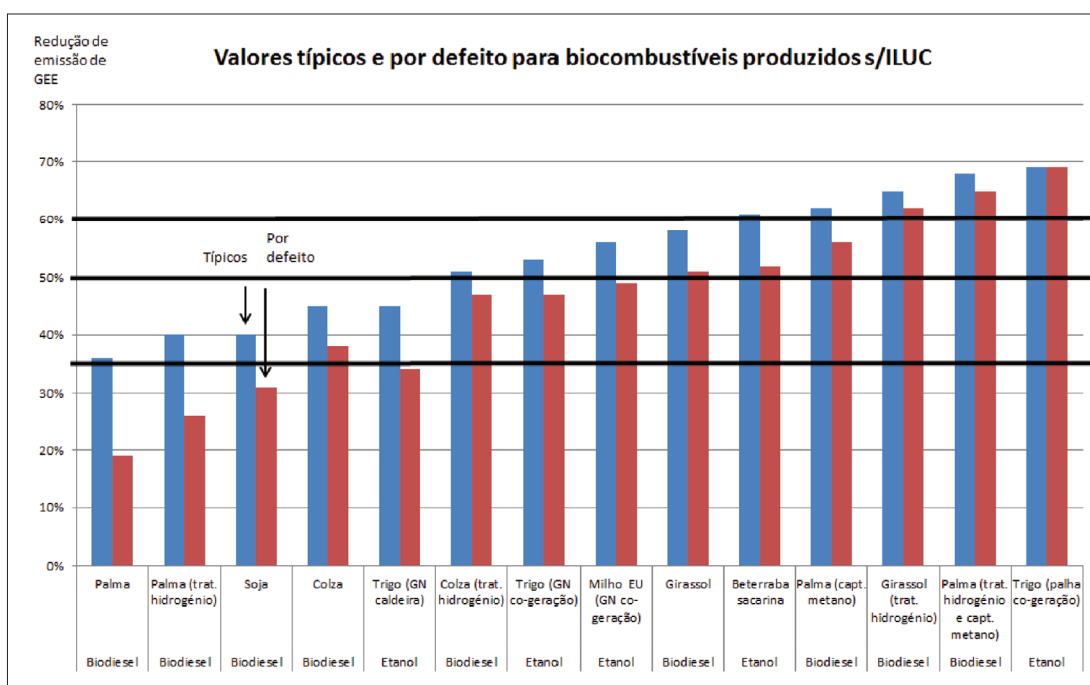
Em Portugal, depois de adiamentos sucessivos, só em julho de 2014 entrou em vigor o pleno cumprimento dos critérios de sustentabilidade. Todos os operadores económicos para além da apresentação obrigatória da caracterização detalhada dos lotes de biocombustíveis submetidos a certificação, passam a apresentar anualmente um relatório de verificação dos critérios de sustentabilidade dos biocombustíveis, o qual passa a ser auditado por uma entidade verificadora, previamente contratada para o efeito.

Recorrendo à estimativa dos valores típicos e por defeito de redução de emissões de GEE para biocombustíveis, em relação aos combustíveis fósseis constantes do Anexo V da RED, podemos observar, tendo como referencia as metas de redução mínimas de 35, 50 e 60% previstas, que al-

gumas matérias-primas – caso da Palma, da Soja, da Colza e do Trigo, associadas a determinadas tecnologias menos eficientes, não garantem as reduções mínimas de emissões de GEE a partir de 2016 (e mesmo antes se entrarem em vigor as alterações proposta pela Comissão). A contabilização do impacto indireto da alteração do uso do solo (iLUC, do inglês *Indirect Land Use Change*), prevista igualmente na proposta referida, levará ainda mais longe a exclusão de matérias-primas.

A tecnologia de produção de biodiesel baseada no tratamento com hidrogénio (referenciada abreviadamente por HVO – *Hydrotreated Vegetable Oil*/Óleo Vegetais Hidrogenados), quando devidamente associada à captura de metano, permite um ganho expressivo de redução de emissões. O mesmo acontece quando se utilizam fontes renováveis (biocombustíveis) como fonte de calor, tais como o Gás Natural (GN) ou a palha, em processos associados de cogeração como no caso do Etanol de Trigo (o melhor desempenho) (c.f Figura 6).

Figura 6 – Dados de redução de emissões, em percentagem, de GEE para biocombustíveis, em relação aos combustíveis fósseis – biodiesel (FAME e Tratamento por Hidrogénio/HVO) e Etanol – a partir de diversas matérias-primas.



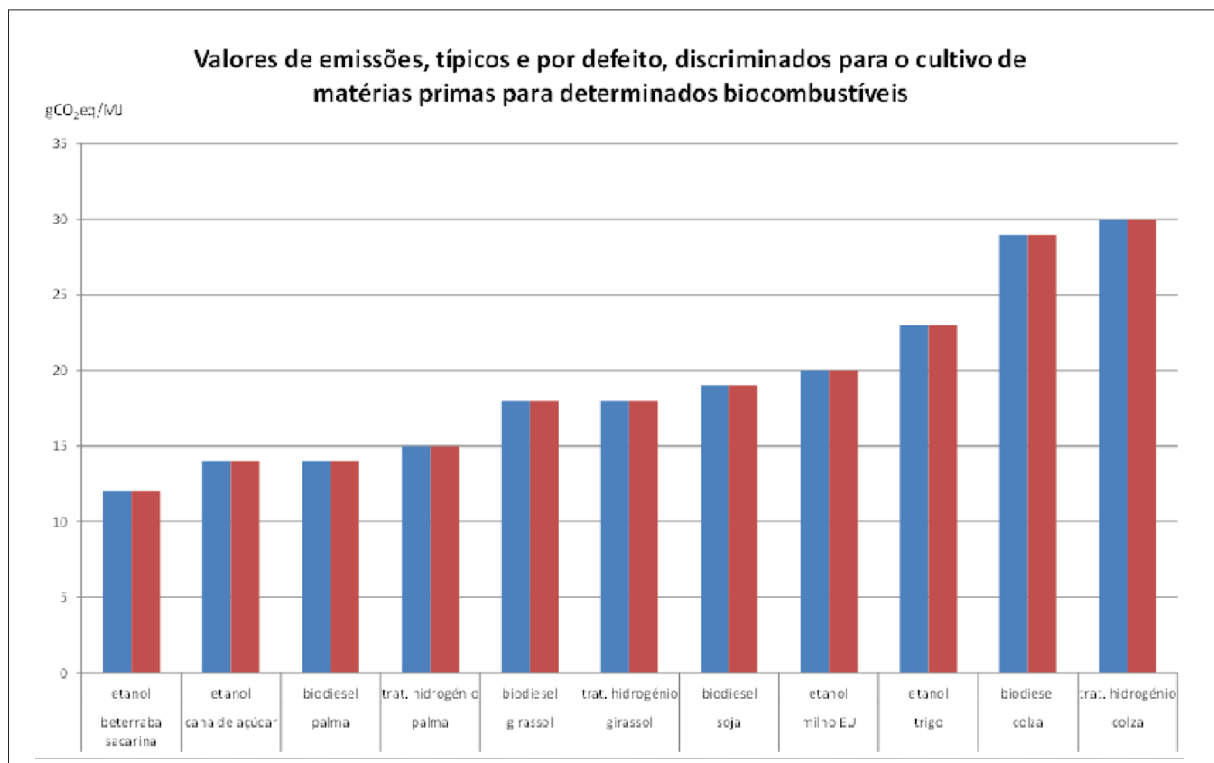
Outra conclusão relevante na análise comparativa das matérias-primas (possível de avaliar pela análise do seu ciclo de vida) são as emissões de GEE decorrentes dos processos de produção agrícola (cf. Figura 7). As culturas anuais com um nível de mecanização elevado (da sementeira à colheita passando pela fertilização mais intensiva) têm emissões mais elevadas que as culturas plurianuais como é o caso da cana-de-açúcar e da palma dendém. Produtividades muito elevadas, como no caso da beterraba sacarina e ou tecnologias muito elaboradas podem, contudo, determinar desempenhos mais favoráveis considerando que as emissões são

reportadas em relação à energia total produzida ($\text{gCO}_2\text{eq./MJ}$).

No caso das culturas plurianuais ou mesmo perenes (como o caso da Palma que tem uma vida útil hoje superior a 25 anos) a diluição das operações de instalação de instalação da cultura permite emissões anualizadas mais baixas sobretudo se recorrer ao trabalho manual nas operações culturais incluindo a operação da colheita. Estas culturas têm um contributo importante para a criação de emprego em países e regiões eminentemente agrícolas onde as oportunidades de emprego são normalmente mais reduzidas.

As culturas anuais com um nível de mecanização elevado (da sementeira à colheita passando pela fertilização mais intensiva) têm emissões mais elevadas que as culturas plurianuais [...]. Produtividades muito elevadas, como no caso da beterraba sacarina e ou tecnologias muito elaboradas podem, contudo, determinar desempenhos mais favoráveis

Figura 7 – Dados de emissões de GEE para produção de matérias-primas para determinados biocombustíveis.



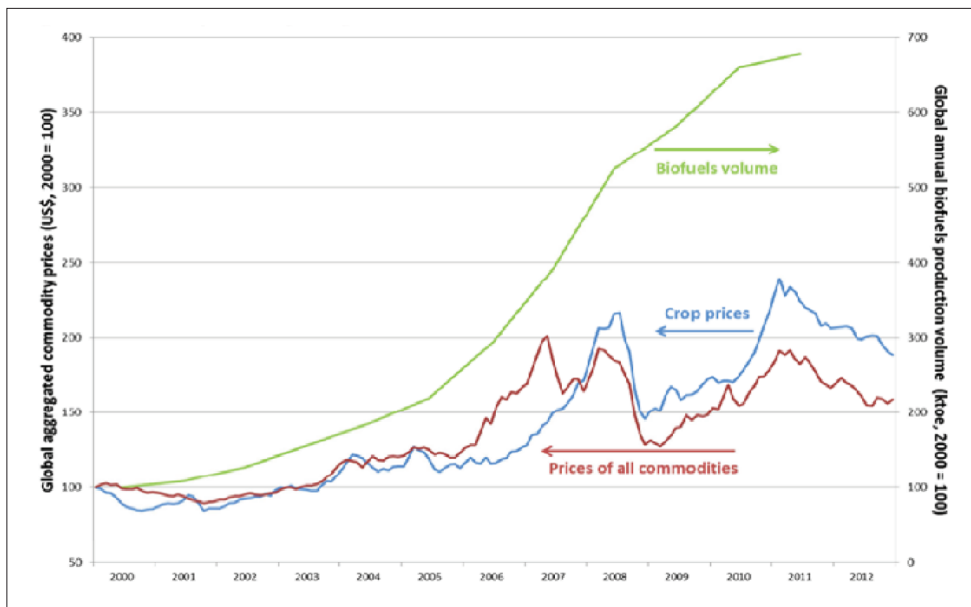
O Mercado das matérias-primas e dos combustíveis. A grande volatilidade dos preços

A FAO/OCDE refere²² que, desde 2006, os preços dos alimentos tem tido uma volatilidade considerada “extraordinária”. A influência da maior procura de matérias-primas para biocombustíveis no preço dos alimentos e na sua volatilidade tem gerado enorme controvérsia, envolvendo mesmo os altos responsáveis pelo Banco Mundial e das Nações Unidas²³. Estudos parciais e confinados a períodos curtos induzem muitas vezes a conclusões precipitadas, como ocorreu no período

de 2006 a 2008, e que esteve no centro da controvérsia aludida.

Um relatório do Banco Mundial de 2013 concluiu que os biocombustíveis tiveram um impacto muito menor sobre os preços globais na última década, do que foi insistentemente relatado, e que dois terços dos aumentos dos preços das *commodities* alimentares foram causados pelo aumento do preço de petróleo e pelas alterações nas taxas de câmbio. É interessante notar que esta inversão completa das conclusões do Banco Mundial foi quase totalmente ignorada pelos meios de comunicação social e os políticos²⁴.

Figura 8 – Os preços das *commodities* globais e o preço agregado, versus volume de produção global de biocombustíveis, ambos normalizados.



Fonte: Hamelink, 2013

Na Figura 8, Hamelink reúne preços das *commodities* alimentares (FAO Food Price Index²⁵) e volumes anuais de produção de biocombustíveis. As

curvas mostram um crescimento rápido dos preços até ao pico julho de 2008, coincidindo com o aumento do crescimento da produção global de biocom-

²² *Trade policy responses to food price volatility in poor net food-importing countries*, ICTSD/FAO 2012

²³ Hamelink, Carlo. *Biofuels and food security. Risks and opportunities*. ECOFYS Netherlands B.V., 2013

²⁴ World Bank (Baffes and Dennis), *Long-term drivers of food prices*, 2013

²⁵ O Food Price Index da Fao é um índice de preços de alimentos. É uma medida da variação mensal dos preços internacionais de um cabaz de bens alimentares calculada pela média das cinco *commodities* do grupo de índices de preços, ponderada com a exportação média de cada um dos grupos para o período 2002-2004.

bustíveis. A procura de matérias-primas alimentares para a produção de biocombustíveis conduziram a uma subida do Food Price Index Durante os seis meses seguintes, no entanto, a produção de biocombustíveis continua a aumentar, enquanto os preços descem, infirmoando a conclusão anterior. A produção de biocombustíveis desacelera em 2010-2011, enquanto surge um outro pico de preços, mais uma vez, não confirmando a conclusão inicial.

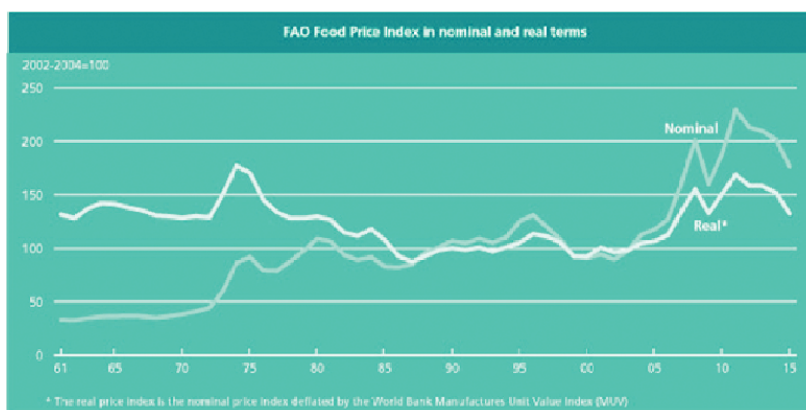
Os preços das *commodities* primárias globais agrícolas (a partir das quais os biocombustíveis 1G – de primeira geração – são produzidos) não estão diretamente correlacionados com os preços dos alimentos e, em caso algum, são os biocombustíveis o maior mercado para produtos agrícolas negociados globalmente. No caso das matérias-primas ricas em amido o mercado é determinado essencialmente (1) pela indústria dos alimentos compostos para animais (rações), (2) o consumo humano e (3) o seu uso para biocombustível. Cada uma destas últimas utilizações representam menos de 5% da utilização dominante. Nas matérias-primas ricas em açúcar o mercado é impulsionado pela indústria do açúcar, propriamente dita, os biocombustíveis são o segundo maior *driver*, embora na maioria dos casos ao nível nacional. Para as sementes de oleaginosas, o comércio global é impulsionado, principal

e novamente, pela indústria das rações, em segundo lugar pelo mercado da alimentação humana e só em terceiro lugar pela procura como matéria-prima para biodiesel. Os subprodutos ricos em proteína, resultado tanto da produção de etanol como de biodiesel constituem importantes fontes proteicas para a indústria de alimentos compostos com impacto, não despreciable, nos mercados das rações.

As políticas de biocombustíveis ao criarem uma procura bastante previsível, dentro de uma certa banda de preços²⁶, podem mesmo contribuir para reduzir essa volatilidade dos preços.

Os preços das *commodities* agrícolas estão fortemente ligados ao preço da energia, com principal destaque para o preço do petróleo, seguem-se outras variáveis tais como, níveis de produção *versus* procura, variação de *stocks* e taxas de câmbio. Com poucas exceções, as taxas de juros e o crescimento do rendimento disponível pelos consumidores, têm uma influência reduzida. No período recente, com um pico de preços em 2012, o petróleo teve uma importância ainda mais marcante, considerando o aumento muito elevado do barril de petróleo. Os dados dos últimos meses confirmam esta análise (cf. Figura 9) contribuindo, entre outras variáveis, para uma queda mais acentuada dos preços.

Figura 9 – FAO Food Price Index em valor nominal e real.



Fonte: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>

²⁶ Inelasticidade preço da procura

Os anos 2013/14 foram marcados por várias decisões de política que influenciaram fortemente a situação do mercado dos biocombustíveis²⁷.

A União Europeia colocou em prática medidas comerciais contra as importações de biocombustíveis da Argentina, Indonésia e Estados Unidos. Mantêm-se em cima da mesa e ainda indefinida a submeta de biocombustíveis de 1G para os compromissos da RED para 2020.

No Brasil, o requisito de mistura de etanol cresceu para 25% (*blends 1*). Ao mesmo tempo, a baixa artificial dos preços da gasolina no Brasil teve um impacto sobre o uso de misturas ricas em etanol. Na Argentina e na Indonésia, os objetivos de incorporação de biodiesel foram alargados, em parte como resposta às medidas *antidumping* europeias e, no caso da Indonésia, para reduzir a pressão dos elevados *stocks* de óleo de palma. Nos EUA, e pela primeira vez, a EPA (*United States Environmental Protection Agency*) fez propostas para reduzir os mandatos de biocombustível celulósico, total e avançadas para 2014. Esta medida revela atrasos

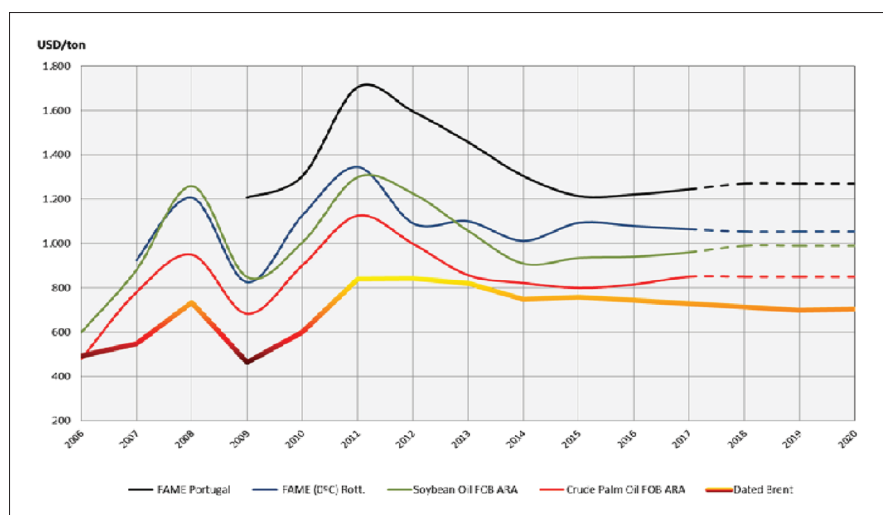
na obtenção de resultados palpáveis no desenvolvimento de novas tecnologias, ditas avançadas ou de 2G – segunda geração, para a produção de biocombustíveis a partir de detritos/resíduos.

A disponibilidade de cereais, oleaginosas (*oilseeds*) e óleo de palma em 2013 e 2014 melhorou em relação a 2012 mantendo a tendência em baixa dos preços internacionais de etanol (anidro) e biodiesel após os altos níveis históricos de 2011²⁸. Uma produção *record* de soja em 2014, principalmente nos EUA e na América do Sul, geraram mais excedentes e consequente a continuação da baixa de preços, arrastando também a palma e o biodiesel de uma forma geral.

O crescimento dos mandatos europeus de incorporação de biocombustíveis na Europa devem estimular a procura de óleo de palma, contudo, o principal *driver* de crescimento continuará a ser o mercado alimentar e oleoquímico, sem esquecer o reforço dos mandatos nas regiões produtoras, já referidos.

Prevê-se uma tendência de estabilização futura, com regularização de *stocks*.

Figura 10 – Cotações e cenários de preços de biocombustíveis, óleos vegetais e de petróleo (*Brent*).



Fonte: Cotações *Platts* e *Oilworld*. Projeções FAO e IFPRI.

²⁷ OECD-FAO *Agricultural Outlook 2014*.

²⁸ *World Food Situation. FAO Food Price Index e FAO Cereal Supply and Demand Brief* <http://www.fao.org/worldfoodsituation/food-pricesindex/en/>. Release date: 05/03/2015.

Tecnologias avançadas. Novas oportunidades endógenas

Tanto a RED com a FQD²⁹ (Diretiva da Qualidade dos Combustíveis) previam que a Comissão analisasse o impacto do iLUC nas emissões de GEE e propusesse medidas para as contabilizar e para as reduzir ao mínimo, sem esquecer os investimentos já realizados para a produção de biocombustíveis. Neste contexto a Comissão adotou uma Comunicação, em dezembro de 2010, que resume as consultas e o trabalho de análise realizado desde 2008. Nessa Comunicação identificam-se uma série de incertezas e limitações associadas aos modelos utilizados para quantificar as emissões decorrentes do iLUC, reconhecendo, contudo, que limitam a redução de emissões de GEE associadas aos biocombustíveis e biolíquidos. Desta análise resultou uma abordagem prudente por parte da Comissão.

Assim surge uma proposta da Comissão³⁰ prevendo-se uma decisão final ainda para o presente ano (2015), que alterará a RED e a FQD, no seguinte sentido:

- Limitar a contribuição dos biocombustíveis convencionais mantendo os objetivos da RED (submeta máxima);
- Promover a melhoria dos processos de produção de biocombustíveis reduzindo as emissões associadas pela imposição de um aumento do limiar de redução de gases com efeito de estufa aplicável a novas instalações, sob reserva de proteção das instala-

ções já em funcionamento em 1 de julho de 2014;

- Incentivar uma maior penetração no mercado dos biocombustíveis avançados, atribuindo-lhes um contributo maior para os objetivos estabelecidos na RED (submeta mínima);
- Divulgar melhor as informações sobre emissões de GEE, obrigando os EM e os fornecedores de combustíveis a comunicarem as emissões estimadas decorrentes do iLUC.

Em Portugal (e mesmo na Europa em menor escala) há uma forte dependência de matérias-primas agrícolas importadas.

A proposta mantém presente o compromisso de proteger os investimentos em curso até 2020. Não toma posição sobre a efetiva necessidade de apoio financeiro para os biocombustíveis até 2020 mas expressa a opinião de que, no período após 2020, não devem ser subsidiados biocombustíveis que não permitam consideráveis reduções dos gases com efeito de estufa e que sejam produzidos a partir de culturas utilizadas para a produção de alimentos para consumo humano e animal.

Neste novo quadro, que tarda em estar definido, os resíduos e detritos da agricultura e silvicultura e de algumas indústrias de base agrícola ou florestal e outras, têm um elevado potencial por explorar para a produção de biocombustíveis avançados.

Em Portugal (e mesmo na Europa em menor escala) há uma forte dependência de matérias-primas agrícolas importadas. Como vimos algumas destas matérias-primas – as mais utilizadas para o biodiesel – contribuem com uma redução baixa de emissões que, com o aumento progressivo das exigências previstas na RED e a contabilização prevista do iLUC, algumas deixarão mesmo de poder ser contabilizadas para as metas nacionais. Outra limitação que terá de ser a breve prazo ultrapassada são as continuadas reservas da indústria automóvel concordar com o alargamento

²⁹ Diretiva da qualidade dos combustíveis. Diretiva 98/70/CE DO Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de Outubro de 1998 relativa à qualidade da gasolina e do combustível para motores diesel e que altera a Diretiva 93/12/CEE.

³⁰ Proposta COM(2012) 595 final, de 17 de Outubro de 2012.

a quantidades superiores a 7% (v/v) da incorporação do biodiesel FAME, sem rotulagem, no gasóleo rodoviário. O biodiesel HVO pode contribuir para ultrapassar esta dificuldade.

Neste novo quadro, que tarda em estar definido, os resíduos e detritos da agricultura e silvicultura e de algumas indústrias de base agrícola ou florestal e outras, têm um elevado potencial por explorar para a produção de biocombustíveis avançados. Concretizando-se seriam introduzidas matérias-primas sem conflitos com a cadeia alimentar e com ganhos muito expressivos de redução de emissões e, na maioria dos casos, sem limitações técnicas para a incorporação nos combustíveis rodoviários (gasóleo e gasolina). A sua disponibilização está, contudo dependente de tecnologias avançadas, algumas das quais ainda estão longe da maturidade tecnológica e de competitividade ainda não demonstrada. No entanto, existem outras, que com algum desenvolvimento aplicado e movimentos internos coordenados podiam ser aproveitadas com relativo sucesso.

Alguns exemplos portugueses

Analisemos alguns casos com um já longo trabalho de caracterização e com trabalho de investigação já desenvolvido por equipas de investidores portugueses. Qualquer um deles está em fase avançada de lançar projetos-piloto e mesmo pré-industriais para demonstração da eficiência dos processos estudados.

I – Trabalho em curso de levantamento de tecnologias conduzido pela Direção de Inovação e Investigação Industrial do Grupo Portucel³¹.

A Portucel já produz cerca de 51% da energia proveniente de biomassa em Portugal, e que corresponde a 4,9% da produção total de energia elétrica em Portugal. A gestão da cadeia de biomassa florestal e agrícola permite obter de forma mais sustentável, diversos produtos com elevado valor acrescentado.

- A – Bioetanol celulósico – alternativas de produção. A biomassa celulósica é uma fonte alternativa para a produção de bioetanol. A Portucel investiu na I&D dos processos de “desconstrução” da matriz lenhosa para produção de etanol celulósico a partir de fontes celulósicas.
- B – O bio óleo de pirólise de biomassa pode substituir combustíveis pesados em caldeiras mas carece ainda de desenvolvimento para melhorar estabilidade e normalização dos produtos.
- C – Gasificação de Licor Negro

Existem soluções desenvolvidas e já disponíveis para gasificação de licor negro e produção de gás de síntese para queima em forno de cal em fábricas de produção de pasta celulósica (caso da *Chemrec*) ou outras utilizações mais nobres.

Um projeto de bioetanol celulósico em Portugal liderado pelo Grupo Portucel, com o apoio do LNEG, está a realizar os estudos de *scale-up* e análise de pré-viabilidade de uma unidade flexível de produção de bioetanol com diferentes matérias-primas celulósicas e sacarinas

II – Subprodutos e resíduos do setor oleícola³².

Valorização integrada de resíduos e subprodutos da extração de azeite. Definição de estratégias (múltiplas) de valorização do Bagaço de Azeitona Extratado (BAE) considerando o conteúdo em Lenhina e extrativos muito significativo (~ 50 % polissacáridos).

³¹ Ataíde, José; Gaspar, Alexandre (Direção de Inovação e Investigação Industrial, Grupo Portucel). Combustíveis avançados de base celulósica. Conferência APE 2014 CCB, Lisboa, 9 julho.

³² Fernandes, Maria da Conceição (Investigadora do Centro de Biotecnologia Agrícola e Agroalimentar do Alentejo – CEBAL). Produção de Bioetanol a partir de Resíduos de Bagaço de Azeitona. Workshop Quercus. Biocombustíveis avançados para descarbonizar Portugal, novembro 2014.

Projeto RefinOlea, realizado pela União de Cooperativas Agrícolas, UCRL – Ucasul e o Centro de Biotecnologia Agrícola e Agroalimentar do Alentejo – CEBAL, com a consultoria do LNEG (2009-2012) deu contributos esclarecedores para a valorização do BAE.

Uma tonelada de BAE poderá produzir 70-120 litros de Bioetanol de 2G. A quantidade de etanol que se poderá produzir a partir de BAE, no Alentejo, pode ultrapassar os 7 milhões de litros, valor que poderá ser superior se forem adicionados outros resíduos de biomassa (podas das oliveiras, resíduos florestais, culturas energéticas, ...)

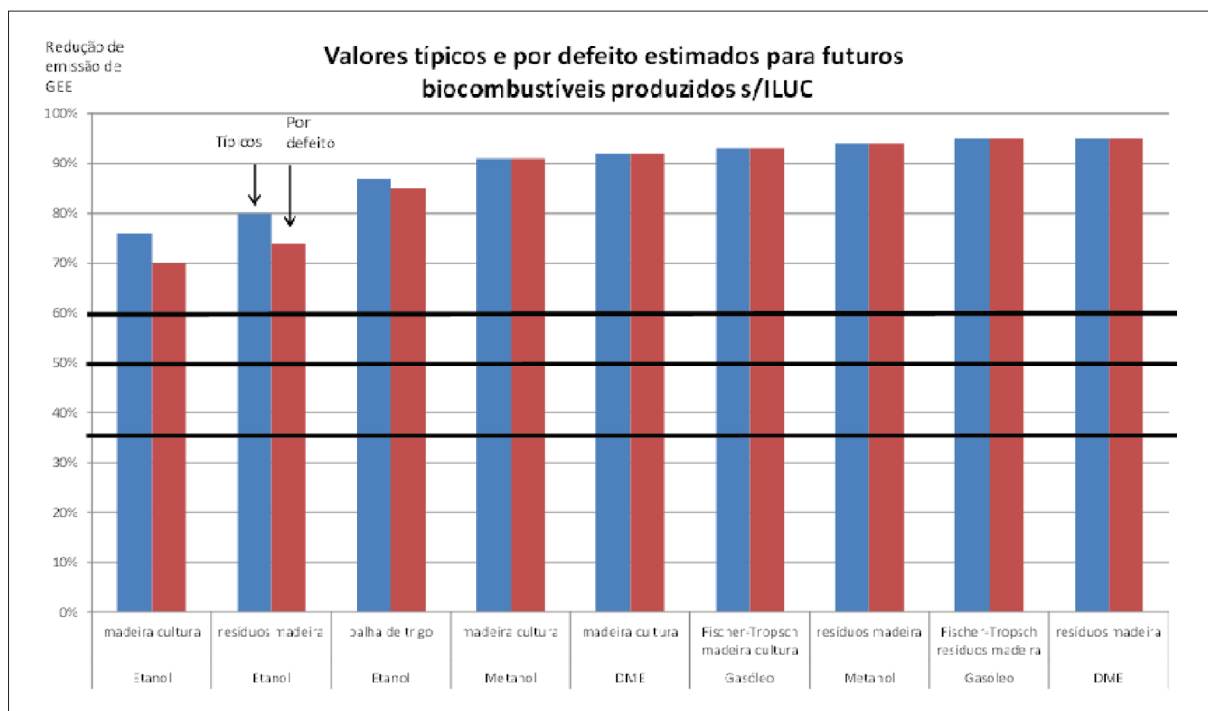
III – Bioetanol a partir dos açúcares dos resíduos de alfarroba³³

A utilização de resíduos agroindustriais como matéria-prima para a produção de bioetanol é uma oportunidade de valorização de resíduos de alfarroba.

Produção de Bioetanol em Estação-Piloto de Fermentação, desenvolvendo a tecnologia da Fermentação da polpa de alfarroba, aumentando o rendimento etanólico.

Trata-se de um resíduo agroindustrial com importância para o Algarve, com elevada concentração de açúcares. A disponibilidade atual ronda as 45 000-55 000 ton /ano. Permite a valorização de produtos de baixo valor comercial produzindo 10 a 14 milhões de litros de Etanol segundo o rendimento global da conversão obtido.

Figura 11 – Valores típicos e por defeito estimados para futuros biocombustíveis produzidos sem ILUC



Nota: Dados de redução, em percentagem, estimada de emissões de GEE para biocombustíveis avançados (2G) – Etanol e Metanol celulósicos, DME/Éter dimetilico e GasóleoFT –, inexistentes em janeiro de 2008, ou muito pouco representativos do mercado, em relação aos combustíveis fósseis, a partir de diversas matérias-primas (resíduos agrícolas e florestais e material lenhoso cultivado).

³³ Costa, Maria Emília (Universidade do Algarve/CIMA). Produção de bioetanol a partir de resíduos industriais de alfarroba. Workshop Quercus. Biocombustíveis avançados para descarbonizar Portugal, novembro 2014.

Produção agrícola de alfarroba a nível nacional é insuficiente para a instalação da unidade fabril de etanol, contudo esta matéria-prima poderá ser complementada com outros efluentes agroalimentares (efluente da produção de sumo de citrinos, desperdícios de frutarias das grandes superfícies, fruta rejeitada nas centrais de calibragem de fruta, soro de queijo, etc.) permitindo o ganho de escala para tornar o investimento competitivo.

Utilizando mais uma vez os valores típicos e por defeito, constantes do Anexo V da RED, podemos observar (cf. Figura 11) a enorme melhoria do desempenho de biocombustíveis avançados no respeitante à redução de emissões de GEE, comparando com os produzidos por tecnologias de 1G e matérias-primas de produção agrícola. Há no entanto detritos que se transformam em biocombustíveis recorrendo a tecnologias simples de 1G, como é o caso da fermentação direta do açúcar contidos na polpa da alfarroba.

Como veremos mais à frente uma dupla contagem na contribuição destes biocombustíveis para as metas nacionais – como previsto para os resíduos e detritos da lista publicada pela Portaria n.º 8/2012 de 4 de janeiro à qual se aplica a bonificação prevista no Decreto -Lei n.º 117/2010, de 25 de Outubro, está bem justificada pelo aumento na redução de emissões que no caso de detritos industriais, nos quais as operações de recolha e transporte estão alocados aos usos industriais principais, fará ainda mais sentido.

Conclusão

Como ficou demonstrado o *status quo* atual e o desenvolvimento futuro dos biocombustíveis

como fonte de energia renovável, complementar aos combustíveis de origem fóssil, resulta de um numeroso conjunto de fatores, de natureza económica, ambiental, política e de desenvolvimento tecnológico. Estes fatores não constituem uma realidade estática. Antes pelo contrário, estão em contínua revisão e adaptação, refletindo, para todos os intervenientes no setor e para a sociedade

em geral, à escala global, uma realidade dinâmica, com grandes e permanentes desafios, geradora de iniciativas arrojadas, inovadoras e competitivas.

Para incentivo ao investimento em tecno-

logias avançadas e reforçar o interesse em novos projetos é fundamental, para os operadores económicos, terem uma base legislativa estável e de longo prazo para que possam medir a vantagem económica destes novos produtos assim e garantir o retorno dos seus investimentos.

O sistema hoje em vigor da dupla contagem, para efeito das metas nacionais e europeias de incorporação, tem um retorno previsível, uma vez que tem por base referências dos produtos hoje transacionados, permitindo uma forma de fácil o cálculo da sua vantagem económica. Este incentivo constitui, só por si, uma boa motivação para os operadores económicos, desde que garantido em longo prazo. Acresce o interesse por não constituir qualquer peso para o Estado Membro em termos de subsídios à produção.

Adicionalmente, este tipo de projetos deveria apoios comunitários, promovendo desta forma a tomada de decisão em investimentos produtivos e de longo prazo, com uma base sustentável, num ambiente hoje mais adverso ao risco. Sendo este um tema em discussão ao nível da UE, é importante lutar pela manutenção do incentivo da dupla (e

Para incentivo ao investimento em tecnologias avançadas e reforçar o interesse em novos projetos é fundamental, para os operadores económicos, terem uma base legislativa estável e de longo prazo para que possam medir a vantagem económica destes novos produtos assim e garantir o retorno dos seus investimentos.

em casos especiais quadrupla) contagem *versus* a criação de um mercado cativo para os chamados biocombustíveis avançados, pois será sempre mais fácil a decisão de novos investimentos.

Deveremos, por essa razão, pugnar pela manutenção deste tipo de incentivo que tem uma

base ambiental consistente pela enorme melhoria de redução de emissões, comparativamente com as matérias-primas e tecnologias de 1G, assim como promover via QREN investimentos nesta fileira, recorrendo a alguns dos exemplos acima referidos.

As dinâmicas de mercado e os seus impactos na produção de milho em Portugal

Jorge Neves

Diretor Geral, Agromais

A produção e o comércio mundial de milho

❖ O que influencia os mercados e a formação dos preços

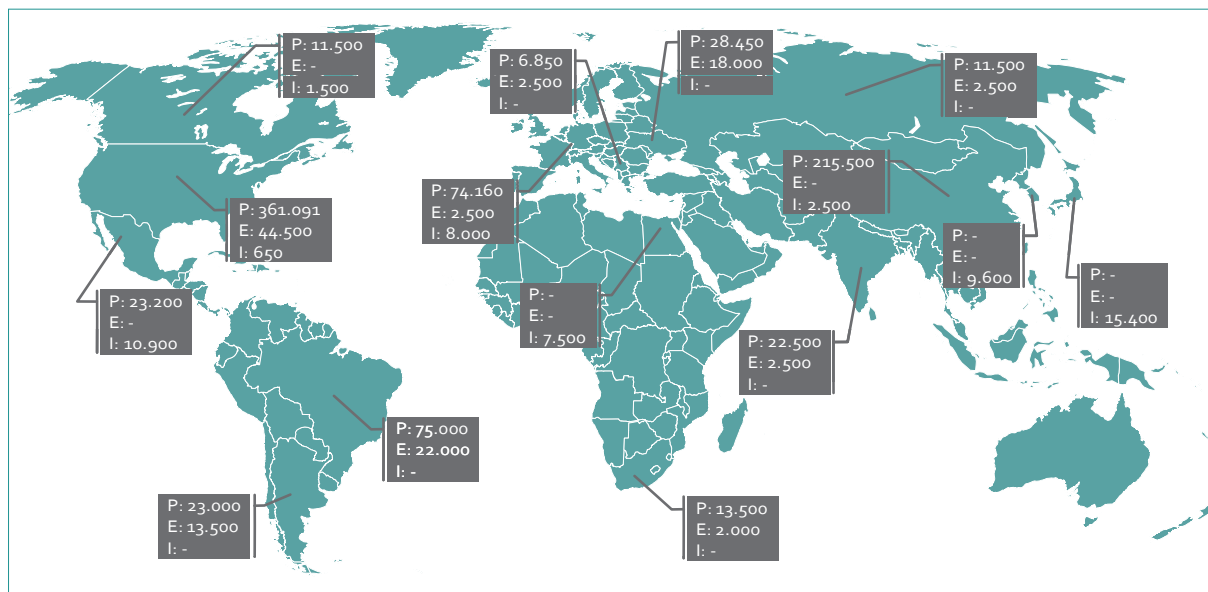
São múltiplos e complexos os fatores que dificultam uma análise simplista deste tema. Desde logo porque existe uma profunda interação entre aquilo que se reconhece hoje como a essência da globalização e a velha teoria da formação dos preços baseada simplesmente na oferta e na procura.

A leitura dos números contidos no Quadro 1 (produção e comércio mundial de milho) conduz-nos, inevitavelmente, às seguintes conclusões que, por si só, não justificam a questão essencial, mas ajudam-nos a encontrar algumas pistas:

Mais de 85% da produção mundial de milho está concentrada em 12 países (considerando a UE um único bloco), sendo que o quarteto Estados Unidos da América, União Europeia, China e Brasil representam mais de 70% dessa produção.

Esta constatação, por si só, não é alarmante, já que, apesar da concentração “política e administrativa”, existe uma dispersão enormíssima das áreas de produção, minimizando as grandes oscilações decorrentes de aleatoriedades climáticas. O problema está, exatamente, na enorme concentração da decisão política associada à produção de bens agrícolas e aos interesses subjacentes aos acordos regionais e mundiais sobre livre comércio.

Quadro 1 – Produção e comércio mundial de milho – 2014/15P



Fonte: USDA/FAS – Grain: World Markets and Trade, Feb 15

O comércio mundial de milho representa pouco mais de 10% da produção global. Quatro países (Estados Unidos da América, Brasil, Argentina e Ucrânia) pesam mais de oitenta por cento nas exportações mundiais de milho.

O consumo de milho, tal como o da generalidade dos cereais é, esmagadoramente, local e regional. Somente a ocorrência de significativas quebras de produção ou a situação de países cronicamente importadores, por insuficiência de produção face aos consumos (Japão, México, Coreia do Sul, União Europeia ou Egito, por exemplo) “animam” os mercados.

No entanto, são estas transações que influenciam decisivamente a orientação das cotações, já que, basicamente, os países exportam os seus excedentes, ou seja, tudo o que ultrapassa a procura interna.

❖ Os efeitos da globalização no comércio mundial de milho

▪ O acesso à informação

O acesso imediato à informação que as novas tecnologias nos proporcionam tem sido um dos fa-

tores mais condicionantes da evolução dos mercados. Com efeito, somos sistemática e diariamente bombardeados com informação, em tempo real, sobre o comportamento dos mercados, desde boletins diários de cotações em bolsas de mercadorias a notações de evolução de culturas ou colheitas um pouco por todo o mundo, passando pelos relatórios estatísticos de produção ou de comércio emitidos pelas agências governamentais especializadas. Neste âmbito, a falta de estatísticas ou a sua manipulação propositada por parte dos estados grandes produtores e/ou exportadores têm servido propósitos menos claros, no sentido de induzir a formação dos preços de acordo com os seus interesses específicos.

▪ A concentração das operações comerciais

O comércio mundial de milho encontra-se, hoje, dominado por meia dúzia de grandes companhias multinacionais, algumas delas com interesses diretos na produção, cuja estratégia de negócio nem sempre tem correspondência direta com a maior ou menor necessidade de gestão de fluxos físicos de produto.

▪ **A intervenção dos fundos de investimento ou “financeirização” do negócio**

A menor atratividade de setores tradicionais da atividade econômica e a manutenção das premissas básicas quanto à evolução favorável da produção e do consumo de bens agrícolas a médio e longo prazo provocaram uma “mudança de agulha” na gestão das carteiras dos grandes fundos de investimento, que passaram a olhar para a agricultura e para o comércio de *commodities* agrícolas como um negócio com altas perspectivas de rentabilidade. As cotações mundiais dos produtos agrícolas passaram, assim, a evoluir mais de acordo com as ordens de compra e venda de contratos de futuros por parte dos fundos do que, propriamente, pela relação entre oferta e procura de *stocks* físicos. A título de exemplo, as quantidades envolvidas em contra-

tos de futuros de *commodities* agrícolas na bolsa de mercadorias de Chicago de há muito que ultrapassam largas vezes a própria produção dos Estados Unidos.

O contexto da volatilidade nos preços agrícolas

A “financeirização” do negócio das commodities agrícolas, bem como o acesso à informação em tempo real, temas acima abordados, constituem importantes causas para a volatilidade dos preços.

A “*financeirização*” do negócio das *commodities* agrícolas, bem como o acesso à informação em tempo real, temas acima abordados, constituem importantes causas para a volatilidade dos preços.

Mas são bastantes mais os fundamentos desta realidade a níveis tão distintos quanto a organização dos mercados, a produção, as trocas comerciais ou o consumo:

Quadro 2 – Organização de Mercados

ORGANIZAÇÃO DE MERCADOS

- Acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC), com uma crescente tendência para a liberalização dos mercados e para o declínio dos preços de suporte
- Abandono das políticas de preferência nacional e comunitária
- Desregulação e desregulamentação das políticas públicas
- Reforma da PAC e desentendimento dos Estados Membros quanto a mecanismos de gestão do mercado
- Cada vez mais frequentes intervenções governamentais nos mercados de exportação, tais como suspensão de exportações e imposição de quotas de exportação e tarifas
- Tomada de decisão política sem levar em linha de conta os fundamentais da agricultura

Quadro 3 – Produção

PRODUÇÃO

- Desinvestimento na agricultura
- Produção nos países emergentes
- Frequência de eventos climáticos e sensibilidade da produção às condições meteorológicas
- Flutuação dos stocks

Quadro 4 – Trocas comerciais

TROCAS COMERCIAIS

- Intensificação das trocas comerciais e interconexão dos mercados
- Aumento da procura de alimentos nos mercados emergentes
- Aquisição de terra arável no exterior por parte das economias emergentes, como forma de garantir a sua soberania alimentar

Quadro 5 – Consumo

CONSUMO

- Incerteza sobre os níveis da procura
- Industrialização da procura
- Diversificação das utilizações, de alimentação humana/animal para usos energéticos

Em resumo, as teorias de desenvolvimento baseadas na liberalização total das trocas comerciais e na desregulamentação das políticas contribuíram decisivamente para o aumento da volatilidade dos preços das *commodities* agrícolas.

Por outro lado, a estrutura da volatilidade mudou: o número de eventos extremos aumentou exponencialmente e a probabilidade do seu aparecimento é altíssima.

A construção das decisões económicas e políticas internacionais terá que levar necessariamente em conta os fundamentais da agricultura. Os mercados agrícolas são incapazes, por si só, de se autorregular, pelo que a regulação e a intervenção pública serão, no futuro, incontornáveis.

Os efeitos da globalização e da volatilidade dos mercados na produção de milho em Portugal

❖ Evolução das importações portuguesas de milho por origem

Existindo uma tão grande concentração do comércio mundial de milho nas mãos de meia dúzia de países e de grandes companhias multinacionais, a origem das importações portuguesas determina-se fundamentalmente, pela conjugação de interesses destas últimas, muito embora as condições concorrenciais de países como a Ucrânia ou o Brasil sejam, atualmente, determinantes nas opções de origem (Quadro 6).

Ao contrário do Japão, da Coreia do Sul ou do México, clientes tradicionais dos EUA, ou do Irão, cliente tradicional do Brasil, Portugal não tem especial preferência pela origem do milho que consome, priorizando preço em detrimento da qualidade e de uma parceria comercial estável.

❖ Correlação de áreas de produção de milho em Portugal com os preços mundiais

O desligamento das ajudas diretas em Portugal, em 2005, foi a grande alteração política no setor, no período considerado (c.f. Quadro 7), com influência direta e determinante na redução de áreas em 2005 e 2006.

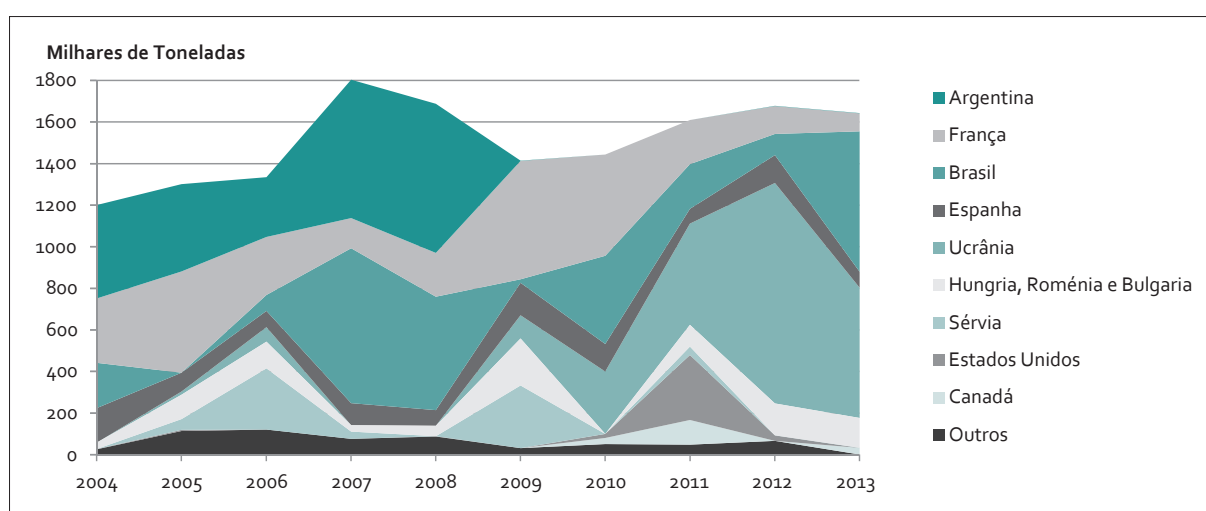
Conjugada com o desligamento das ajudas, a redução de preços de milho nos mercados mundiais em 2005 também contribuiu para o desincentivo à instalação da cultura.

Apesar da pouca elasticidade verificada, principalmente no período do primeiro choque cerealífero (2007/2008), existe, de alguma forma, uma correlação entre áreas semeadas e evolução de

preços, comprovando a perfeita ligação da cultura aos mercados, à semelhança do que ocorre nos países grandes produtores, como os EUA.

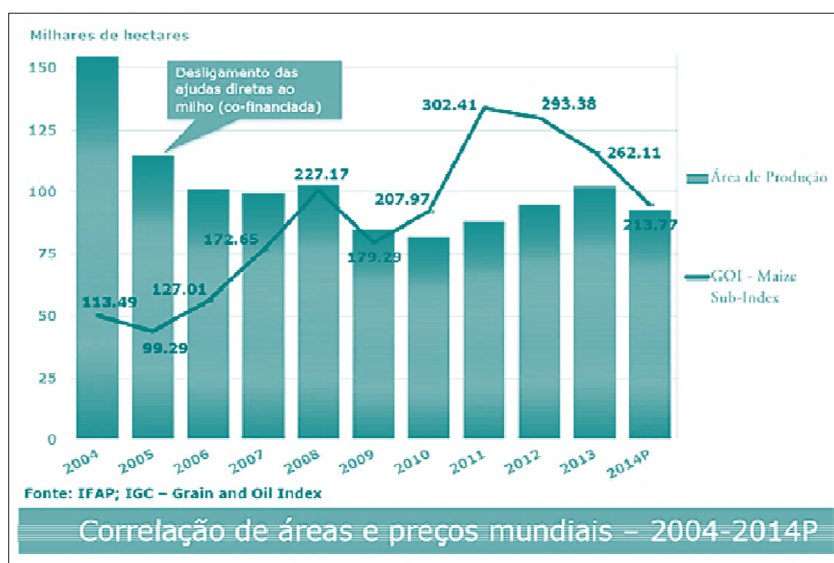
No entanto, a forte dependência de importações em Portugal torna a produção nacional completamente inoperante quanto à formação do preço e quanto à liquidez do mercado.

Quadro 6 – Evolução das importações por origem / 2004-2013



Fonte: GPP

Quadro 7 – Correlação de áreas e preços mundiais / 2004-2014P



Fonte: IFAP; IGC – Grain and Oil Index

Um Novo Mundo Novo

Manuel Marcelo Curto

Embaixador de Portugal, MNE

O ocaso, depois do eurocentrismo, do euromorfismo – que, consagrando todo um corpo de valores tomados por adquiridos, estava na base do sistema moderno de relações internacionais, tendo como farol a Carta das Nações Unidas, a sua letra e espírito, e a dinâmica da estrutura que fomentara – pareceria nos dias de hoje ser inelutável. Fala-se de “nova desordem mundial” para qualificar uma situação em que nenhuma força seria reconhecida como determinante do rumo a seguir, muito pelo contrário é mesmo a região do mundo mais estável e autorregulada, a Europa, que surge, também ela, condenada à instabilidade e à perda da paz. Por um lado, a crise trouxe a perda da prosperidade àquele continente, visto como envelhecido, avesso à imigração, com economias atravessando um prolongado “soft patch” ou situações de estagnação que se desenham como penosamente duráveis, com um desemprego alarmantemente elevado, em particular o dos jovens, com níveis de pobreza que não conhecia há muito e uma desigualdade de rendimentos refletida com ênfase nos seus efeitos negativos para uma classe média baluarte da paz civil e dos regimes democráticos, enfim, um continente dividido quando não condenado nos dias de hoje, aventa-se, a uma fragmentação política, económica e social – e cultural. O diagnóstico pode ser demasiado negro, mas as nuvens que rodeiam hoje a Europa não são propícias a bons augúrios.

A incapacidade até agora revelada para resolver, a exemplo do que Bismarck soube fazer, culminando no Tratado de Berlim de 1878, a questão existencial da Europa colocada pelo fator Rússia, ameaça a criação nas fronteiras ocidentais (porque não poucas outras há, bastante se esquecendo por vezes da dimensão imperial russa e da massa crítica que representa) daquele país de uma zona de nem paz nem guerra, de uma situação de conflito de maior ou menor intensidade sem estruturas de uma sua resolução para além da eventual sucessão de momentos de abrandamento que, no entanto, se não converterão em armistícios ou num retorno efetivo à paz. O regresso a um sistema de zonas de influência pareceria hoje fatal, conduzindo a um afastamento dos parâmetros que regeram a esperança posterior à queda do Muro de Berlim e ao termo dos regimes de enclausuramento dos países europeus. O paradigma que ameaça ressurgir, sob nova forma, é o de um distanciamento entre os países da União

Europeia e a Rússia, em detrimento da permanência, sempre delicada, por diferenças históricas, remontando à não vivência pelo lado russo de momentos determinantes como a Renascença e a Reforma, daquele país na família europeia – sendo tal permanência civilizacionalmente básica para uma compreensão plena da identidade cultural da Europa. Antes pareceria preferir-se arriscar jogos geopolíticos no coração da Eurásia, não se medindo, aparentemente, o seriíssimo risco e gravíssimas consequências de uma fragmentação da Federação Russa.

A situação é tanto mais paradoxal quanto a Europa enfrenta, na sua vertente sul, um desafio adiado, hoje porém declarado na sua plenitude. A primavera árabe, sendo inevitável, anunciava desde o início, precisamente pelas razões que estavam na sua origem, uma década de, pelo menos, fortíssima instabilidade. Por um lado, era logo à partida claro que seria muito difícil aos novos regimes dar resposta satisfatória ao que provocara as rebeliões. Por outro lado, a diferença entre os países do Norte de África e os da Península Arábica e do Golfo tornou-se ainda mais manifesta. No Iraque e na Síria ressurgiram realidades subsumidas pelos acordos Sykes-Picot, na forma, entretanto, de um radicalismo extremista sem fronteiras mas ambicionando a criação de uma efetiva base territorial em tal região – onde se perpetuam alguns dos problemas mais sérios da herança por liquidar do Império Otomano, e desde logo o problema, fundamental em termos mentais, israelo-palestino – repartida inconsequentemente pela França e Grã-Bretanha como despojos de um Império Otomano que sabia, ele, como gerir os equilíbrios da região. A recetividade que tal ideia encontrou na juventude europeia, muçulmana ou apenas “perdida” nos problemas sociais, ou sobretudo culturais da Europa, amplia a

instabilidade europeia, e criando no Levante (e potencialmente ainda no Norte de África, desde logo por continuar o Cairo a ser um farol cultural) testas de ponte, reativas, ao exportarem de volta à Europa um radicalismo culturalmente corrosivo e/ou abertamente terrorista.

Os impérios resistem, sem surpresa, melhor a estas situações, a Turquia, apesar de erros de focagem ou menor perceção das realidades locais, a recordação otomana já estando um tanto no passado, afirmando-se como um elemento de articulação, desde logo numa trian-

Fala-se de “nova desordem mundial” para qualificar uma situação em que nenhuma força seria reconhecida como determinante do rumo a seguir, muito pelo contrário é mesmo a região do mundo mais estável e autorregulada, a Europa, que surge, também ela, condenada à instabilidade [...]

gulação, histórica (mas disso se fazem os impérios), com a União Europeia e a Rússia, enquanto “hub” energético, na gestão do Mar Negro e do seu litoral, incluindo o Cáucaso, e para além dele. O Irão pareceria ter visto na situação criada na sua região e no divórcio entre a UE e a Rússia – afastada inclusive que foi uma colaboração entre estes dois últimos logo no caso sírio, tal como numa incompreensão de que o Cáucaso é, marcadamente, não mais do que a antecâmara do Médio Oriente – um momento de oportunidade para resolução da questão em torno do seu programa nuclear, no fundo elemento da ambição, mais uma vez histórica, de hegemonia regional, herdada, nessa precisa linha, do último Xá. O posicionamento central do país no “puzzle” do Médio Oriente e Golfo – tornado ainda mais agudo pelo apagamento do Iraque nos equilíbrios deste último, como pela “aliança” xiita abrangendo (agora) Bagdad e o regime sírio – veio a reiteradamente sobressair com as perspetivas pós-2014 do Afeganistão e os efeitos dessa situação para leste, no Paquistão, e para norte, na Ásia Central, como com quanto se passa no mundo árabe e com a sua conturbada dinâmica interna. A Arábia Saudita afirma-se – a par de Israel (com, afinal, o Irão, e a Turquia, o outro polo

de força não árabe da região) – como o principal obstáculo a um diálogo do Irão com os parceiros ocidentais no Sexteto, sem no entanto ser alternativa para a gestão de vários, e todos eles sendo de alta sensibilidade, daqueles parâmetros.

A presença da China nesse Sexteto é entretanto significativa, não apenas porque é a pertença daquele país ao Conselho de Segurança a razão de tal presença, mas ao colocá-la na resolução de um problema da “Ásia ocidental”, na leitura continental – não passando apenas ou sobretudo por uma

percepção, a europeia e ocidental, do continente asiático a partir dos seus litorais e mares que o rodeiam – que a China, muito obviamente, pela sua história e geografia, faz da Ásia. A crescente influência chinesa na Ásia Central, no Afeganistão, há longos anos já no Paquistão, configura

elementos novos, ou reiterados – como seja a sede chinesa por fontes de energia no Médio Oriente, procurando reencaminhar o trânsito desses hidrocarbonetos para Oriente, em detrimento da Europa, como procura igualmente fazer na Ásia Central; e como o faz hoje ativamente na Rússia – cabendo aqui acentuadamente anotar ser a China, deste ponto de vista, e dos equilíbrios de poder globais, quem sai, e muito particularmente, vitoriosa do conflito entre o Ocidente e Moscovo. O “pivot” asiático da Rússia tem sido porém considerado quase como incidental, não se compreendendo até que ponto o atual distanciamento da Europa ocidental e da Rússia pode ter efeitos a médio e longo prazo, para uns e outros, e na configuração global. Inconseqüência e voluntarismo fazem afinal com que se

perca sofisticação na apreciação da complexidade das situações – simplificadas, “alinhadas”, por uma retórica pouco sábia.

Chegados aqui, e antes de adiantar mais sobre a China, há que atentar no Ocidente, conceito que se substituiu ao de Europa, em termos de referência cultural, no termo da guerra civil europeia de 1914-1945. A natureza global que tal guerra logo ganhou, na Grande Guerra de 1914-1918, abriu as portas – escancaradas com a II Guerra Mundial de 1939-1945 – ao vetor atlântico. O fim do Império

Britânico agudizou a situação, com efeitos no desenho e construção do “projeto europeu” – nele nunca tendo a Grã-Bretanha tido ou aparentemente querido ter um papel de protagonismo, mantendo-se todas as idiosincrasias de uma potência marítima, na relação com a Alemanha,

ou com a Rússia, ou com a Argentina, ou com a China. E com os EUA, bem entendido. E há quem considere que aquele “projeto” só hoje no fundo faria real sentido se orientado, em quase simbiose com a NATO, para o vetor da relação transatlântica. A negociação do TTIP¹ é elemento desse ponto de vista considerado essencial. Contudo, valeria a pena ponderar a questão numa sua outra vertente, a global, a única em que ganha todo o sentido, no modo como a China encarará uma situação em que uma conjugação do TTIP e do TPP² consagre regras para o comércio internacional na formação e formulação das quais aquele país não foi ouvido, porque a afirmação desse regime quase seguramente irá ali ser visto e considerado como, mais do que abusivo, na sua “unilateralidade”, como

[...] valeria a pena ponderar a questão [...] no modo como a China encarará uma situação em que uma conjugação do TTIP e do TPP consagre regras para o comércio internacional na formação e formulação das quais aquele país não foi ouvido, porque a afirmação desse regime quase seguramente irá ali ser visto e considerado como, mais do que abusivo, na sua “unilateralidade” [...] tendo, eventualmente, para isso o apoio da Rússia.

¹ Transatlantic Trade and Investment Partnership

² Trans-Pacific Partnership

agressivo. E tendo, eventualmente, para isso o apoio da Rússia.

Neste quadro, o laço atlântico não poderia deixar de ponderar a alteridade básica dos Estados Unidos, uma federação com um cimento estrutural que a UE nunca terá, com uma omnipresença mundial baseada num poder naval sem paralelo, com um persistente “soft power” projetando e multiplicando influência e força, sujeita a (apenas normais) objeções, acusações e situações de conflito, e contemplando, bem obviamente, as Américas, e os seus dois oceanos, a deslocação de processos para o Pacífico dando porém a este uma importância maior do que no passado imediato. Falou-se em determinado momento de um G-2, de uma predominância “absoluta” dos EUA e China. O ocaso do euromorfismo faz de um tal cenário uma hipótese delicada. Foi afinal a Europa que estabeleceu as regras mais básicas para as relações internacionais e foi a Europa que, no seguimento da II Guerra Mundial se dedicou, como tema recorrente, a um “Zivilisierung des Konfliktes”, a uma “civilidade dos conflitos”, o projeto europeu sendo afinal baseado numa afirmada ultrapassagem, sem discussão do “right” ou “wrong” de uns e outros, dos motivos seculares de conflito na Europa levados ao absurdo pelo terrível drama daquela guerra, para a imediata passagem à abordagem de quanto poderia ser feito em comum para benefício geral.

Todo este grande quadro tende hoje a apagar-se ou a tomar novos cambiantes, tais modulações fazendo-lhe correr o risco de um esbatimento a ameaçar a sua razão de ser e a integridade dos seus fundamentos, pondo em risco a legitimidade em si da governação internacional. De Vestefália para o nada – com respiração contida é o panorama que se desenharia, os resquícios do anterior regime sendo vistos como fundamento, sim, para a hipocrisia de uma ativa profusão declarativa, escondendo fraquezas e abusos, ou, quando não sobretudo, atuações à margem dos ditames que se

afirma porém solenemente respeitar. E tem havido a aparente tentação de, num quadro de ausência de regras, promover pensamentos unidimensionais que se esquivam à ponderação de posições e interesses de outros, prevalecendo, bem pelo contrário, uma sua qualificação liminar como inadmissíveis desde que contrários a uma “verdade” proclamada atuando na base da indiscutibilidade dos “factos” e na condenação de quanto a ofenda. Não poderiam efetivamente tais retóricas, mesmo que não traduzidas em agressão declarada, deixar de ser acusatórias e beligerantes – e desprezando o seu fatal efeito de boomerang.

A diplomacia correria, num tal quadro, o risco de perder capacidade para atenuar tensões, acalmar os contenciosos, prevenir conflitos ou apaziguar as situações que lhes sucedem. Avanços na cooperação em áreas da mais séria relevância poderiam ser deitados a perder, o Espaço sendo caso flagrante, diretamente relacionado com vetores do desarmamento e não-proliferação e de um desenvolvimento tecnológico multidisciplinar de vantagem mútua – substituindo-se-lhe um dos potenciais mais sérios terrenos de batalha. E, faltando um quadro de regras comuns, os problemas pareceriam acumular-se, assimetricamente dispersos, e todos apresentando extrema urgência na sua resolução, urgência tanto maior pela ausência de tal quadro e de uma visão consistente do que ocorre nos vários casos. A crise ucraniana, o ISIS e o Ébola somam-se – em “desordem”, e urgência de ação. Mais não fazem de facto do que somar-se. O evento toma o lugar do problema que lhe subjaz, a apreensão e estudo dos seus parâmetros não cabendo na pulsão para a divulgação imediata do que ocorre a cada momento. Sabe-se da dimensão da gravidade dos problemas, os criados pela crise ou os da agudeza do relacionamento entre credos religiosos. Mas a simplificação obrigatória – um pensamento ocidental que poderia correr o risco de tornar-se residual em relação à anterior tabela de valores, contraposto ao de um “World Without the West” – tolhe a perspetiva necessária a uma

compreensão dos desafios e perigos – como se quisesse demonstrar-se a “nova desordem mundial” e, de um tal passo, afirmar-se a ausência definitiva de regras, substituindo-as, em democracias ameaçadas ou em revigorados regimes autoritários, pela “verdade” e o “indiscutível” impostos pela contingência daquela “desordem”. QED.

No continente africano, a situação é muito séria, em toda uma série de conflitos e tendências agudamente negativas. No Sudão, passando pelo fracasso do Sudão do Sul, numa Eritreia à deriva, à beira porém do Bab-el-Mandeb, acompanhada pelo que ocorre a norte, no dividido Sudão, como em Djibouti, e no Líbano, à entrada da rota essencial que é o Mar Vermelho. Mas é afinal o Oceano Índico no seu todo que está em causa, mal-amado na valência de uma porém preeminente importância. Por seu lado, uma cintura de conflitos estende-se da e ao longo da costa da Somália até aos Grandes Lagos e a uma até hoje bastante esquecida África central, ligada no entanto ao Sahel, por um lado, como ao Golfo da Guiné, neste último caso por elos crescente e assustadoramente frágeis, como a Nigéria ou os Camarões. No Sahel, zona de crises estruturais, com a eclosão de conflitos facilitada por uma proliferação de armamento operada a partir da Líbia, mantêm-se, em paralelo, antigas rivalidades tradicionais que tolhem ou arruinam soluções de compromisso e/mas facilitam o estabelecimento na região de estruturas terroristas organizadas. Aditam-se os problemas da África ocidental – ambientais, resultando da desastrosa destruição de florestas tropicais e traduzidos numa urbanização desorganizada da pobreza e das epidemias, com a erosão de estruturas sociais e culturais básicas de paz civil, a que se soma, porque encontra terreno fértil, um narcotráfico em sério crescendo, com a corrosão que causa em estruturas de governação já em si frágeis ou doentes.

As fronteiras herdadas da era colonial, perpendiculares ao Atlântico, encontram-se cada vez

mais sob pressão pela realidade social de países divididos horizontalmente por fidelidades tribais ou outras, e.g. religiosas, que antes os ligam a países vizinhos a norte – a Nigéria é “case study” flagrante. Vive ainda o continente africano uma série de carências, de energia, motor de crescimento e de desenvolvimento que lhe falha, como de um comércio intra-africano, perdendo-se assim, e trata-se apenas de exemplos, alavancas de fomento económico e pacificação de diferenças, condições que, somadas, o tornam persistentemente o palco de situações de instabilidade. As equações por definir ou resolver são, entretanto, entre outras, as de nada menores países. Vetores de fragmentação potencial, de má governação, de corrupção, de carência aguda de posicionamentos positivos regionais em termos de influência ou de intervenção, de vulnerabilidade de economias dependentes de certos produtos, afetam tais países, não os transformando em elementos de estabilização geral, de tal passo mantendo-se uma dependência exterior na resolução de questões que, no entanto, estruturas locais bem poderiam resolver. Algumas se esboçam, estando no entanto por demonstrar a sua boa eficácia naquele sentido, demasiadas rivalidades e agendas de sinal diferente entrando em confronto.

Uma ausência de estruturas eficazes de segurança regional afeta igualmente a Ásia, no entanto um continente onde os problemas dessa ordem são múltiplos e quase todos eles suscetíveis de provocarem contenciosos ou mesmo conflitos de nada pequena dimensão ou importância. Raros são os países deste continente que se não vejam em potencial confronto com outros, a autorregulação nesta matéria sendo quase inexistente. A China é apontada como foco particular de preocupação, pela sua dimensão e relevância política e económica e pelas suas ambições, de soberania e influência, a que o seu peso muito específico daria fundamento. Desenvolve o país, entretanto, as suas ligações ao Golfo de Bengala, ao Sri Lanka e Paquistão, como ao Irão e à margem sul da Penín-

sula Arábica, para além de quanto proclama ou lhe é atribuído como intenções no Pacífico. E são estas as que resultam postas em relevo, a par de um desenvolvimento da capacidade naval chinesa – a dimensão continental da Ásia para a China (que mais acima referi) vendo-se subsumida ao que se passa com o Japão ou o Vietnam. Talvez porque no Pacífico há “fantasmas” de guerras anteriores e de falhas estratégicas, pretéritas e atuais, que se quereria exorcizar. Tal fixação poderia, no entanto, trazer surpresas, no caso da Rússia, da Ásia Central, na cena afegã, na relação com a Índia, no Médio Oriente e Golfo.

A ausência de estruturas de segurança coletiva na Ásia é, porém, o que ressalta. O facto de entre dois polos tão básicos do continente como a China e a Índia ainda hoje a fronteira ser uma “Line of Actual Control” (LAC) é bastante significativo.

Atravessando na sua direção o Pacífico, ou o Atlântico, dualidade que passa por vezes despercebido no prisma europeu, a América Latina fez progressos na luta contra a pobreza, no sentido de melhor governação, designadamente do respeito pela democracia e Direitos Humanos, com maior papel e presença de populações indígenas no poder, tal como ainda no sentido da integração regional. Porém, são muitas as razões de apreensão persistentes, por muito que melhor reconhecidas e aceites como necessitadas de resolução. A integração tem porém tido momentos delicados, na América do Sul a predominância do Brasil sendo um fator de diverso efeito consoante as situações e países; tal como na América Latina no seu todo, onde a altercação entre o México e o Brasil se continua a fazer sentir – este último integrado, até mentalmente, numa galáxia global, os BRICS,

o primeiro “limitado” ao NAFTA³, ainda que (mas enfrentando uma crise da segurança interna que mais não parece fazer senão degradar-se, com riscos crescentes para o vizinho do norte) força relevante do que se passar nas Caraíbas, e.g. em Cuba, pela triangulação da ilha com os EUA que o México tem assegurado, tal como no norte da América do Sul, vista a projeção da Venezuela para o Caribe e/ou o facto de ter o México, como a Colômbia, também uma frente no Pacífico, e natural maior sensibilidade à sorte da América Central, incluindo quanto possa afetar o Canal do Panamá, como o projeto de novo Canal na Nicarágua.

[...] estaremos perante um diferente “brave new world”. [...] não há mapas para a sua navegação. Esse mapeamento é porém indispensável, porque a pura invocação fácil da “desordem mundial” não pode fazer esquecer os fortes riscos de perda de legitimidade da mais fundamental governação internacional.

Numa tentativa de puro e simples esboço – e não mais do que isso – de um novo mundo novo, o parâmetro segurança, sempre fulcral, resulta no entanto

realçado pela ausência atual de códigos comumente aceites e, por conseguinte, do nuclear fator que é a previsibilidade. Mas atente-se na abordagem, digna mais de séculos pretéritos, das questões que se põem num caso novo, o do Ártico – cartografia divergente, conflito potencial, reforço de capacidades militares, guerra improvável, paz impossível, diplomacia de exclusão. Numa mesma tal linha, o desarmamento e a não-proliferação, e o nuclear civil, os problemas da água e da segurança alimentar ou as questões de energia e ambiente correm graves riscos. À degenerescência do euro morfismo e de quanto de absolutamente básico foi na criação e sustentação de um sistema “civilizado” de relações internacionais, muito em particular após 1945 – enquadrando equações relativas a espaços e fronteiras, abrindo uma abordagem sã de temas como as migrações e a integração (naquele ano zero de 1945, questões de imensa dimensão, em todos os sentidos e vetores), dando caminho à consagração

³ North American Free Trade Agreement

de princípios como o empoderamento da mulher ou os direitos da criança ou o da inadmissibilidade da pena de morte – sucederam-se elaborações várias em torno de conceitos como os de hiperpotência ou de multipolaridade, sem porém se concluir pelo óbvio, que com o fim da “definição” bipolar do mundo, dominante na Guerra Fria, teria tido que caminhar-se, como Augusto, “festina lente”, com um expedito cuidado – e consolidar um novo pensamento estratégico. Pelo contrário, perdeu-se tempo e, neste momento, é já tarde.

Perdida a década dos anos 90 do século passado, nomeadamente para a ancoragem em domínios como os da segurança global e da economia internacional da Rússia, com a adesão da China à OMC, com a criação de dependências que a crise

revelou a olhos incrédulos, com os efeitos daquela crise no posicionamento dos EUA no mundo, como no “end of history” europeia em que quase parecia transformar-se o projeto europeu (correndo-se hoje sim o risco da sua transformação, na retórica de muitos, num “end of the story”), para a saúde e futuro do sistema financeiro internacional, cuja globalidade só veio agudizar a dura percepção da localização das soluções, estaremos perante um diferente “brave new world”. No entanto, como sucedia quando Shakespeare talhou na “Tempest” a expressão, não há mapas para a sua navegação. Esse mapeamento é porém indispensável, porque a pura invocação fácil da “desordem mundial” não pode fazer esquecer os fortes riscos de perda de legitimidade da mais fundamental governação internacional.

OBSERVATÓRIO

CULTIVAR

Fig. FORMAR PELA INSTRUÇÃO, DESENVOLVER.

A EVOLUÇÃO DA ECONOMIA AGRÍCOLA PORTUGUESA

1. ENQUADRAMENTO

Nesta nota de análise apresentam-se os dados relativos à variação recente e à evolução estrutural do complexo agroalimentar. É também apresentada a evolução do rendimento da atividade agrícola e do investimento agrícola. A análise tem por base a informação das Contas Económicas da Agricultura (base 2011), do INE, a que se aplicou a metodologia do GPP.

2. RESUMO

- O valor acrescentado gerado pelo complexo agroalimentar, que inclui a agricultura e as indústrias agroalimentares, tem apresentado algum crescimento estrutural, maior do que o do conjunto da economia: no período 2000-2014, o VAB em volume do sector agroalimentar cresceu a uma taxa média anual de 0,5% enquanto o PIB registou uma variação quase nula, 0,1%.
- A produtividade do trabalho agrícola aumentou 2,6%, em média anual no período 2000-2014, mas a degradação dos preços

agrícolas face aos do resto da economia eliminou uma parte significativa do efeito que os ganhos de produtividade tiveram sobre o rendimento real dos agricultores, que aumentou 0,6% em média anual.

- Em termos metodológicos, chama-se a atenção para as dificuldades de delimitação agricultura/indústria/serviços e para a necessidade de contabilizar a produção de bens públicos no valor acrescentado setorial.
- O investimento na atividade agrícola manteve-se estável no período 2000-2013 (0,1% em média anual, a preços correntes), diferentemente do que aconteceu com o conjunto da economia (-2,5% em média anual, a preços correntes), que ainda não recuperou os níveis de investimento anteriores à crise iniciada em 2008.

3. ANÁLISE DA INFORMAÇÃO

O complexo agroalimentar, que inclui a agricultura e as indústrias agroalimentares, apresentou um crescimento do produto, no período

2000-2014¹, de 0,5%, em média anual, a preços constantes, num contexto em que o crescimento

da economia portuguesa foi de apenas 0,1% em média anual.

Quadro 1 – Evolução do VAB agroalimentar e do PIB (volume, valor e preços)

Milhões de euros

	2000	2008	2009	2010	2011	2012P	2013P	2014P	Taxa de crescimento médio anual (%) 2000-2014	Taxa de variação (%) 2013-2014
Agroalimentar										
preços correntes	5,077	5,847	5,852	5,946	5,367	5,449	5,905	5,853	1.0	-0.9
preços constantes 2011	5,228	5,547	5,157	5,323	5,367	5,321	5,522	5,611	0.5	1.6
IPIVAB agroalimentar	97	105	113	112	100	102	107	104	0.5	-2.4
Agricultura										
preços correntes	2,610	2,488	2,308	2,378	1,949	1,971	2,309	2,271	-1.0	-1.7
preços constantes 2011	2,242	2,223	2,042	2,027	1,949	1,897	2,002	2,087	-0.5	4.2
IPIVAB agricultura	116	112	113	117	100	104	115	109	-0.5	-5.6
IABT										
preços correntes	2,466	3,359	3,543	3,568	3,418	3,478	3,597	3,583	2.7	-0.4
preços constantes 2011	2,985	3,325	3,115	3,296	3,418	3,425	3,520	3,524	1.2	0.1
IPIVAB IABT	83	101	114	108	100	102	102	102	1.5	-0.5
PIBpm										
Preços correntes	128,466	178,873	175,448	179,930	176,167	169,668	171,211	174,384	2.2	1.9
Preços constantes 2011	166,695	181,507	176,101	179,445	176,167	170,326	168,018	169,572	0.1	0.9
IPI PIB _{pm}	77	99	100	100	100	100	102	103	2.1	0.9

Nota: O Índice de Preços Implícito (preços correntes /preços constantes *100) expressa a evolução dos preços ou de valorização de determinada variável.

P - dados provisórios

Fonte: GPP, a partir de Contas Nacionais (Base 2011), INE

Contudo, as duas componentes do complexo agroalimentar apresentam uma evolução diferenciada. As indústrias agroalimentares apresentam uma evolução mais regular (1,2% em média anual) enquanto na agricultura se observa uma evolução anual que oscila em torno de uma tendência de estagnação ou ligeiramente negativa (ver quadro 1). Analisando os dados do sector agrícola, recorde-se que, independentemente dos fatores estruturais, o produto agrícola em cada ano é fortemente influenciado por questões conjunturais (nomeadamente, condições climáticas, preços mundiais, crises sanitárias e políticas). Assim, embora mais recentemente, o produto agrícola tenha crescido (5,6% em 2013 e 4,2% em 2014), estruturalmen-

te, o produto agrícola, em volume, no período 2000-2014, variou a uma média anual de -0,5%. No entanto, devemos avaliar a evolução do sector agroalimentar preferencialmente de modo agregado, pois como se explicará de seguida, este resultado dever-se-á sobretudo a critérios de imputação estatística e não a uma efetiva tendência negativa do sector primário.

Em primeiro lugar, a separação entre a produção primária e a primeira transformação nem sempre é evidente, dado o grau de integração vertical muito forte em subsectores como os do leite, carne, vinho e azeite, em que as próprias regras estatísticas têm mudado com frequência a este respeito. No-

¹ A escolha do ano 2000 como referência justifica-se por ser um ano representativo do quinquénio 1999-2004.

te-se que cerca de metade dos produtos agrícolas nacionais é incorporada nas indústrias alimentares, enquanto consumo intermédio². Assim, é frequente que a introdução de melhorias nas condições de produção primária que implicam mais custos de produção não se reflitam em maiores quantidades de produtos agrícolas mas conduzam a bens de maior valor acrescentado na sua forma industrial.

Em segundo lugar, as dificuldades de separação agricultura/serviços também começam a ter um impacto significativo nas contas sectoriais. De facto, a evolução ligeiramente negativa do produto agrícola deve-se a que o crescimento da produção agrícola (+0,1%, em média anual) não acompanha o dos consumos intermédios (CI) (+0,5%, em média anual).

Embora tenha ocorrido alguma substituição de trabalho, que decresceu fortemente, por ener-

gia, o consumo de alimentos para animais e de adubos e corretivos do solo tem diminuído. No entanto, verifica-se que o consumo de serviços (que representam cerca de 25% dos CI agrícolas) apresentam um enorme crescimento, em particular, “outros bens e serviços”, que crescem mais de 40% em volume neste período (representando mais de 20% dos CI).

Assim, é o aumento do consumo de serviços que explica estatisticamente a diminuição do valor acrescentado agrícola. Embora não haja uma explicação evidente para esta evolução, a externalização de alguns serviços anteriormente internalizados leva a que uma parte do que anteriormente era contabilizado em remunerações ou excedente líquido da exploração (e portanto contabilizado no VAB agrícola) passe a ser contabilizado como aquisições de serviços, cujo impacto em termos de produto é imputado ao sector dos serviços.

Quadro 2 – Consumos intermédios, a preços constantes 2011 (milhões de euros)

	2000	2007	2008	2009	2010	2011	2012Po	2013Po	2014Pe	Taxa de variação (%) 2000-2014
Total	3,987	4,093	4,125	4,168	4,237	4,214	4,189	4,240	4,217	5.8
Sementes e Plantas	127	171	150	140	113	117	130	147	146	14.9
Energia e Lubrificantes	298	364	362	375	367	371	369	385	375	25.5
Adubos e Corretivos do Solo	242	222	183	188	209	209	196	210	213	-12.1
Produtos Fitossanitários	106	99	126	120	125	122	114	102	113	7.4
Despesas com Veterinários	22	23	23	23	24	24	24	22	22	1.2
Alimentos para Animais	2,252	2,111	2,185	2,231	2,152	2,092	2,063	2,067	2,061	-8.5
Manutenção e Reparação de Material e Ferramentas	125	93	94	93	103	106	109	107	106	-15.1
Manutenção e Reparação de Edifícios Agrícolas e de Outras Obras	98	132	111	106	115	120	123	121	121	23.9
Serviços Agrícolas	103	141	166	150	148	142	145	144	141	36.1
Serviços de Intermediação Financeira Indiretamente Medidos (SIFIM)	64	53	59	78	82	78	77	75	73	14.0
Outros Bens e Serviços	600	697	684	690	802	830	839	862	848	41.3

Po – valores provisórios; Pe – valores preliminares

Fonte: GPP, a partir de Contas Económicas da Agricultura (Base 2011), INE.

² De acordo com as Contas Nacionais, INE, cerca de metade dos produtos agrícolas nacionais é incorporada nas indústrias alimentares e bebidas como consumo intermédio.

Finalmente, para além das dificuldades estatísticas da separação agricultura/indústria e agricultura/serviços, é de referir que os sistemas estatísticos apenas contabilizam o valor acrescentado proveniente da produção mercantil e não tomam em conta a produção crescente de bens públicos ambientais, paisagísticos e territoriais que o sector gera e que são o objetivo principal das políticas públicas. Na futura PAC, 30% dos pagamentos diretos serão concedidos sob a forma de ajuda ecológica (*greening*) e o pagamento base, que representa mais de

metade dos pagamentos diretos, obriga ao cumprimento da condicionalidade (regras sobretudo ambientais e ligadas ao bem-estar animal), o que tem impactos negativos sobre a produção mercantil mas que estimula a produção de bens públicos.

Na análise do rendimento dos agricultores, se a reserva referida no parágrafo anterior é neutra, as duas primeiras considerações sobre as dificuldades de imputação agricultura/indústria/serviços não devem deixar de estar presentes.

Quadro 3 – Evolução do Produto, Emprego e Rendimento da Atividade Agrícola (2000=100)

	2000	2008	2009	2010	2011	2012 ^{Po}	2013 ^{Po}	2014 ^{Pe}	Taxa de crescimento média anual	Taxa de variação	Taxa de variação
									(2000-2014)		(2013-2014)
IPI VAB _{pm}	100.0	96.2	97.1	100.7	85.9	89.3	99.0	93.5	-0.5	-6.5	-5.6
IPI VAB _{cf}	100.0	108.8	104.4	113.2	99.7	108.4	109.7	101.6	0.1	1.6	-7.4
IPI PIB _{pm}	100.0	127.9	129.3	130.1	129.8	129.3	132.2	133.4	2.1	33.4	0.9
IPI VABcf/IPI PIBpm	100.0	85.1	80.8	87.0	76.8	83.9	82.9	76.1	-1.9	-23.9	-8.2
Subsídios Liq. Impostos	100.0	160.0	122.7	149.4	136.7	159.2	137.5	129.8	1.9	29.8	-5.6
VAB _{cf} em valor	100.0	107.8	95.1	102.4	86.7	91.7	97.9	94.6	-0.4	-5.4	-3.4
VAB _{cf} real*	100.0	84.3	73.5	78.7	66.8	71.0	74.1	70.9	-2.4	-29.1	-4.3
Emprego (UTA)	100.0	80.7	79.4	72.7	70.3	69.7	67.1	65.0	-3.0	-35.0	-3.1
VABcf/UTA em valor	100.0	133.7	119.8	140.8	123.4	131.6	146.0	145.4	2.7	45.4	-0.4
VABcf real*/UTA (rendimento)	100.0	104.6	92.6	108.2	95.1	101.8	110.4	108.9	0.6	8.9	-1.3
VAB pm em volume /UTA (produtividade)	100.0	122.9	114.7	124.4	123.7	121.3	133.1	143.1	2.6	43.1	7.5

* Deflacionado pelo IPI PIBpm

Nota: O Índice de Preços Implícito (preços correntes /preços constantes *100) expressa a evolução dos preços ou de valorização de determinada variável.

P - valores provisórios; Pe - valores preliminares

Fonte: GPP, a partir de Contas Económicas da Agricultura (Base 2011), INE.

A variação real do rendimento dos agricultores (isto é, a evolução da capacidade de aquisição de bens e serviços com o valor gerado) depende de quatro elementos principais: o valor acrescentado em volume gerado pelo sector (visto nos parágrafos anteriores), os respetivos preços (ver nota metodológica), os subsídios líquidos de impostos (que remuneram em grande medida a produção de bens públicos) e os preços dos bens em geral.

Os preços implícitos no produto agrícola a preços de mercado (IPIVABpm), no período 2000-2014

registaram uma variação média anual de -0,5%, devido a um crescimento dos preços dos consumos intermédios muito superior ao crescimento dos preços do conjunto da produção agrícola, como se pode observar no quadro 3, conjugado com o maior aumento em volume da utilização dos consumos intermédios face ao da produção agrícola.

Os subsídios cresceram a uma taxa média anual de 1,8% (1,9% líquidos de impostos) em termos nominais, no período 2000-2014. Atualmente, os subsídios representam 29,1% do rendimento agrí-

cola (média 2012-2014)³. Na campanha de 2014, foi aplicada uma redução linear do valor dos direitos a pagamento, de acordo com as regras comunitárias⁴. A referida redução foi de 8% correspondente à diminuição dos limites máximos nacionais, para 2014, em relação ao limite máximo nacional estabelecido em 2013. Esta redução resulta da reforma da PAC mas ir-se-á revertendo progressivamente até 2019 em função de Portugal ser um Estado-Membro que beneficiará da convergência para a média da UE.

Mesmo contabilizando os subsídios no preço (IPI VABcf), os preços implícitos no produto agrí-

cola (+0,1%) não acompanharam os do resto da economia (c.f. quadro 3): os preços implícitos no PIB cresceram a uma média anual de +2,1%.

Assim, eliminou-se uma parte significativa do efeito que os ganhos de produtividade do trabalho (o volume de trabalho diminuiu muito mais do que o produto gerado) têm sobre o rendimento real. No período 2000-2014, apesar do forte crescimento da produtividade do trabalho (43,1%, ou seja, 2,6% em média anual), o poder aquisitivo do rendimento unitário do trabalho agrícola⁵ aumentou apenas 8,9% (0,6% em média anual).

Quadro 4 – Evolução da Produção, Consumos Intermédios e VABpm Agrícolas (2000=100)

	2000	2008	2009	2010	2011	2012 ^{Po}	2013 ^{Po}	2014 ^{Pe}	Taxa de crescimento média anual	Taxa de variação	Taxa de variação
									2000-2014	2000-2014	2013-2014
Produção agrícola											
Preços correntes	100.0	111.8	104.2	108.7	107.7	111.2	117.2	113.7	0.9	13.7	-3.0
Preços constantes 2011	100.0	101.9	99.7	100.5	98.9	97.7	100.2	101.2	0.1	1.2	1.0
IPI Produção	100.0	109.7	104.6	108.2	108.9	113.8	117.0	112.4	0.8	12.4	-4.0
Consumos intermédios											
Preços correntes	100.0	125.6	117.5	123.6	135.5	141.1	141.4	136.1	2.2	36.1	-3.7
Preços constantes 2011	100.0	103.4	104.5	106.3	105.7	105.0	106.3	105.8	0.4	5.8	-0.5
IPI Consumos intermédios	100.0	121.5	112.4	116.3	128.2	134.3	133.0	128.7	1.8	28.7	-3.2
VABpm agrícola											
Preços correntes	100.0	95.3	88.4	91.1	74.7	75.5	88.4	87.0	-1.0	-13.0	-1.7
Preços constantes 2011	100.0	99.1	91.0	90.4	86.9	84.6	89.3	93.1	-0.5	-6.9	4.2
IPI VAB _{pm}	100.0	96.2	97.1	100.7	85.9	89.3	99.0	93.5	-0.5	-6.5	-5.6
VABcf agrícola											
Preços correntes	100.0	107.8	95.1	102.4	86.7	91.7	97.9	94.6	-0.4	-5.4	-3.4
Preços constantes 2011	100.0	99.1	91.0	90.4	86.9	84.6	89.3	93.1	-0.5	-6.9	4.2
IPI VAB _{cf}	100.0	108.8	104.4	113.2	99.7	108.4	109.7	101.6	0.1	1.6	-7.4

Nota: O Índice de Preços Implícito (preços correntes /preços constantes *100) expressa a evolução dos preços ou de valorização de determinada variável.

Po – valores provisórios; Pe – valores preliminares

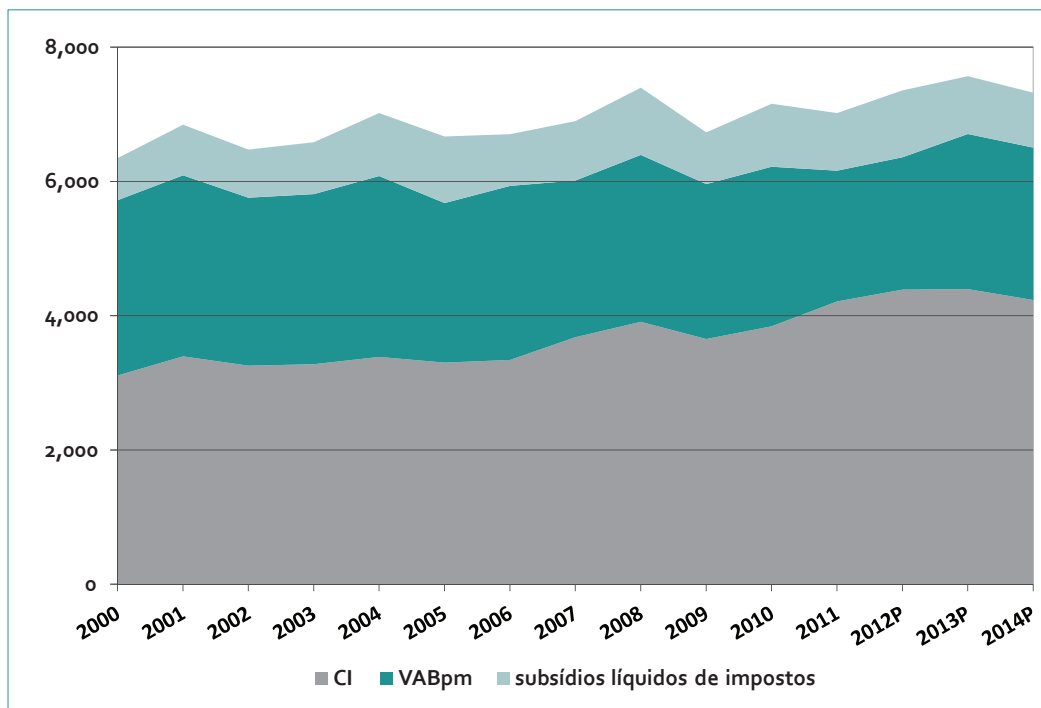
Fonte: GPP, a partir de Contas Nacionais e Contas Económicas da Agricultura (Base 2011), INE.

³ A evolução anual dos subsídios apresenta alguns comportamentos atípicos devido ao calendário de pagamentos (Dezembro ano n a Junho ano n+1) que pode levar à concentração da contabilização dos subsídios em determinados anos em detrimento de outros.

⁴ Art. 40º do Regulamento (CE) n.º 73/2009, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1310/2013.

⁵ VABcf por UTA deflacionado pelo Índices de Preços Implícitos no PIB (CN, INE). Sobre os conceitos de VABpm e VABcf, consultar nota metodológica.

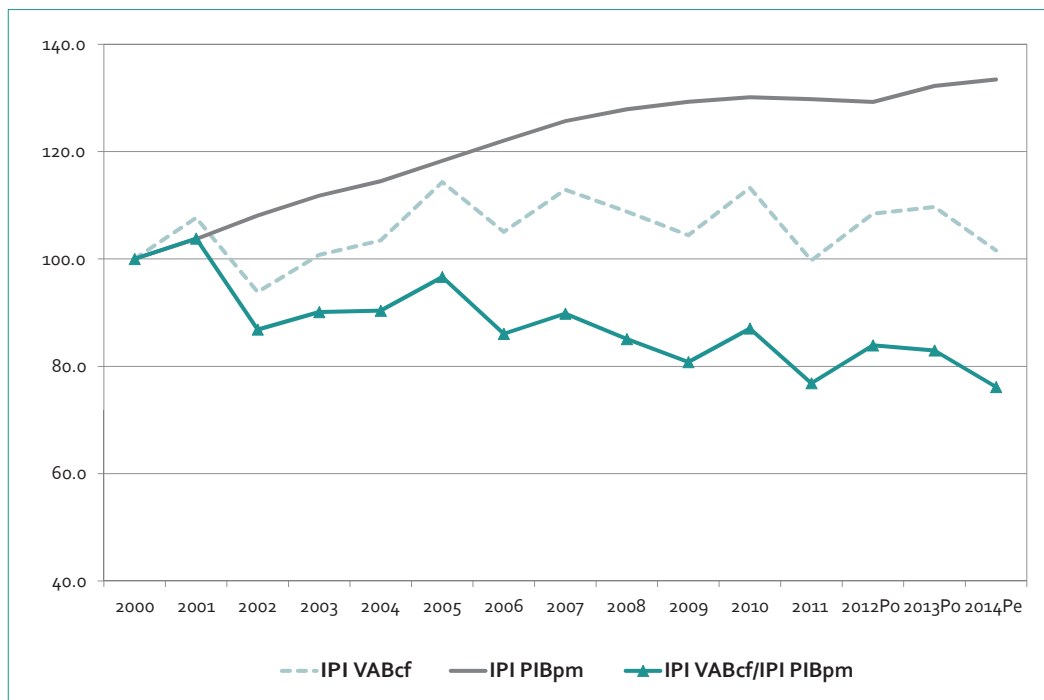
Gráfico 1 – Formação do VABcf agrícola 2000-2014 (preços correntes) - milhões de euros



P – valores provisórios;

Fonte: GPP, a partir de CEA (Base 2011), INE.

Gráfico 2 – Índices de preços implícitos no VABcf agrícola e no PIB



P - Dados provisórios; E - Estimativas

Fonte: GPP, a partir de Contas Económicas da Agricultura (Base 2011), INE.

Quadro 5 – Produção, Consumos Intermediários, VABpm Agrícolas, subsídios, impostos e UTA's

	2000	2007	2008	2009	2010	2011	2012Po	2013Po	2014Pe	Taxa de crescimento média anual (%)	Taxa de variação (%)	Taxa de variação (%)
										2000-2014	2013-2014	2013-2014
Produção pm (milhões de euros)												
preços correntes	5,721	6,015	6,397	5,962	6,222	6,163	6,361	6,707	6,506	0.9	13.7	-3.0
preços constantes 2011	6,230	6,069	6,348	6,210	6,264	6,163	6,085	6,242	6,304	0.1	1.2	1.0
Consumos intermediários (milhões de euros)												
preços correntes	3,111	3,680	3,909	3,654	3,844	4,214	4,390	4,398	4,235	2.2	36.1	-3.7
preços constantes 2011	3,987	4,093	4,125	4,168	4,237	4,214	4,189	4,240	4,217	0.4	5.8	-0.5
VAB pm (milhões de euros)												
preços correntes	2,610	2,334	2,488	2,308	2,378	1,949	1,971	2,309	2,271	-1.0	-13.0	-1.7
preços constantes 2011	2,242	1,976	2,223	2,042	2,027	1,949	1,897	2,002	2,087	-0.5	-6.9	4.2
Subsídios (milhões de euros)												
	656	907	1,034	802	969	890	1,041	898	852	1.9	30.0	-5.1
Impostos (milhões de euros)												
	29	22	31	33	32	33	43	37	33	1.1	16.3	-8.8
Subsídios líquidos de impostos (milhões de euros)												
	627	886	1,003	769	937	857	998	862	819	1.9	30.6	-5.0
UTA (milhares)												
	426	351	343	338	309	299	297	286	277	-3.0	-35.0	-3.1
VAB cf a preços correntes (milhões de euros)												
	3,237	3,220	3,491	3,078	3,314	2,806	2,969	3,170	3,061	-0.4	-5.4	-3.4

Po – valores provisórios; Pe – valores preliminares

Fonte: GPP, a partir de Contas Nacionais e Contas Económicas da Agricultura (Base 2011), INE

O investimento na atividade agrícola manteve-se estável no período 2000-2013 (0,1% em média anual, a preços correntes), diferentemente da tendência do conjunto da economia (-2,5%

em média anual, a preços correntes). O esforço de investimento agrícola (FBCF/VAB) tem-se mantido relativamente constante desde 2000, em torno dos 26%.

Quadro 6 – O Investimento na atividade agrícola a preços correntes

		2000	2008	2009	2010	2011	2012 ^{Po}	2013 ^{Po}	Taxa de crescimento médio anual (%) 2000-2013 ^{PO}
FBCF	(2000=100)	100.0	110.2	96.9	103.6	103.1	100.2	101.9	0.1
FBCF/VABcf	%	25.0	25.5	25.5	25.3	29.7	27.3	26.0	0.3

P - Dados provisórios; E - Estimativas

Fonte: GPP, a partir de Contas Económicas da Agricultura (Base 2011), INE.

Nota: De acordo com o INE, e por orientação do Eurostat, as adegas e os lagares cooperativos voltaram a ser considerados na nova Base metodológica. Sendo assim, a produção de vinho e azeite por produtores individuais foi acrescida da produção obtida por unidades de tipo cooperativo. Esta alteração conduziu à revisão em alta de vários indicadores, nomeadamente a FBCF, face à Base 2006.

Nota Metodológica

• Alterações Metodológicas

O Instituto Nacional de Estatística procedeu à atualização da base das Contas Nacionais Portuguesas, substituindo a base de 2006 pela base 2011, sendo este o novo ano de referência. Esta nova série incorpora alterações metodológicas e nova informação estrutural.

• Valorização do Produto Agrícola

(= Valor acrescentado = Produção – Consumos intermédios)

Preços correntes, preços constantes e índices de preços

As variáveis que constituem o Valor Acrescentado podem ser medidas a preços correntes (ou em valor), isto é, aos preços a que são transacionadas no mercado (ou, no caso de impostos e subsídios, ao valor a que são pagos).

As variáveis a preços correntes representam assim a realidade de um determinado ano e são úteis, por exemplo, para comparações com variáveis igualmente a preços correntes (peso no PIB, estrutura sectorial da produção, importância dos subsídios na formação do rendimento, etc.). No entanto, nas comparações interanuais a utilização de preços correntes pode ser enganadora ou, pelo menos, incompleta. De facto, a variação do produto a preços correntes pode dever-se a variações quantitativas da produção ou dos consumos intermédios mas igualmente à variação dos respetivos preços. A evolução a preços correntes não permite distinguir as causas das variações.

As variáveis apresentadas a preços constantes (ou em volume) de um determinado ano pretendem apresentar a evolução quantitativa, isto é, expurgada do efeito da evolução dos preços. Há que ter presente, contudo, as seguintes limitações deste método:

- as evoluções quantitativas são influenciadas pelos preços, pelo que os valores a preços constantes de anos diferentes também conduzem a variações diferentes (a escolha do ano não é neutra);
- esta evolução quantitativa mede o valor gerado em volume mas não mede a evolução da capacidade de adquirir bens e serviços com esse valor gerado, que depende igualmente das evoluções dos preços agrícolas e as do resto da economia.

O rácio entre as variáveis a preços correntes e a preços constantes permite medir o efeito devido à evolução dos preços. Mas há que prestar atenção para que os preços implícitos no valor acrescentado (ou produto) não são diretamente observáveis como acontece com os preços dos bens produzidos e dos bens consumidos. A evolução dos preços implícitos no produto depende das evoluções de preços dos bens produzidos, das evoluções de preços dos bens consumidos para obter essa produção mas também da estrutura de geração de valor. Vejam-se os seguintes exemplos:

	Cenário 1			Cenário 2		
	Preço t	Preço (t+1)	variação no preço (%)	Preço t	Preço (t+1)	variação no preço (%)
Produção	100	101.0	1.0	100	101.0	1.0
Consumos intermédios	40	40.8	2.0	60	61.2	2.0
VAB	60	60.2	0.3	40	39.8	-0.5

Cenário 1. Suponha-se que a produção e os CI em quantidade não variam e que os preços variam, respetivamente, 1% e 2%. Assim, os preços implícitos no valor acrescentado sobem 0,3%.

Cenário 2. Suponha-se que a produção e os CI em quantidade não variam e que os preços variam, respetivamente, 1% e 2%. Assim, os preços implícitos no valor acrescentado descem – 0,5%.

Ou seja, perante estruturas diferentes, as mesmas evoluções dos preços da Produção e dos CI conduzem a variações diferentes dos preços implícitos no VAB (nos exemplos dados, as variações até são de sinal oposto).

Para além de medir e distinguir o efeito volume e o efeito preço, para medir a evolução da capacidade de adquirir bens e serviços com o valor gerado, é necessário tomar em conta a evolução dos preços da economia, a inflação.

Assim, podemos isolar 4 efeitos:

- **efeito quantidade**, dado pelo VAB a preços constantes;
- **efeito preço mercado**, dado pelo rácio entre o VABpm a preços correntes e o VAB a preços constantes;
- **efeito preço/subsídios**, dado pelo rácio entre o VABcf a preços correntes e o VAB a preços constantes;
- **efeito preço “real”**, dado pelo rácio entre o “preço” do VABcf agrícola e a inflação.

Preços de mercado, preços base e custo de fatores

Definição	Observações
VABpm=(Produção-Consumos intermédios)pm	Os preços de mercado resultam do confronto entre a oferta e a procura mas refletem igualmente medidas de política, como barreiras alfandegárias, incluindo tarifas, quotas de produção intervenção, etc.
VABpb=VABpm + subsídios líquidos de impostos aos produtos	A valorização a preços base é igual ao preço de mercado acrescido dos subsídios ligados aos produtos. Os subsídios aos produtos englobam as ajudas pagas por unidade de bem ou serviço produzido e consideram-se, entre outros, os pagamentos por área semeada de cereais, os pagamentos por cabeça normal de bovinos e ovinos e as ajudas à produção de azeite. Se houver uma introdução de subsídios que compense exatamente o efeito sobre os preços da redução da proteção nas fronteiras, por exemplo, o valor a preços base mantém-se inalterável.
VABcf=VABpm + subsídios líquidos de impostos aos produtos + subsídios líquidos de impostos desligados	A valorização a custo de fatores é igual ao preço de mercado acrescido da totalidade de subsídios líquidos de impostos (ligados e desligados), sendo uma medida mais adequada para estudar a evolução em períodos com sucessivas alterações da forma de dar apoios. Os subsídios desligados são aqueles de que as unidades produtoras beneficiam devido à sua atividade produtiva, mas que não são ligados nem a produções específicas nem ao volume da produção. Incluem, por exemplo, o regime de pagamento único (RPU), as bonificações de juros, as ajudas às retiradas de terras, as indemnizações compensatórias e as medidas agroambientais. A introdução do RPU a partir de 2005, em substituição de ajudas diretas, foi o fator determinante do forte crescimento dos subsídios desligados e da redução dos subsídios aos produtos.

A análise do produto agrícola e a sua variação terão que considerar as diferentes formas como as políticas se repercutem na formação das diferentes valorizações.

- Até aos anos 90, quando ocorreu a primeira grande reforma da PAC, os instrumentos de política incidiam de forma indireta sobre os rendimentos dos agricultores (por ex., preços de intervenção, quotas, barreiras à importação), ou seja, conduziam a preços de mercado mais elevados do que os que ocorreriam em mercado livre, protegendo assim os rendimentos dos agricultores. Nesta fase, os diversos modos de valorizar o VAB eram mais próximos do que veio a acontecer nos anos seguintes.
- Como continuidade da Reforma da PAC de 1992, na Agenda 2000 ocorreram alterações nas políticas de preços, nomeadamente a diminuição do apoio através dos preços de mercado (por exemplo, a diminuição do preços de intervenção das culturas arvenses) e o aumento de ajudas ligadas a produtos (por exemplo, a ajuda ao trigo duro), que se repercutem numa diminuição do produto a preços de mercado mas numa manutenção a preços base (se o aumento da ajuda compensar exatamente a diminuição do apoio através do preço). A introdução de medidas agroambientais classificadas como desligadas da produção, começam igualmente a causar distinções entre os preços base e o custo de fatores;
- Na Reforma 2003, verifica-se a diminuição da valorização a preços base em resultado da diminuição das ajudas ligadas aos produtos mas a manutenção da valorização a custo de fatores (designadamente, pela criação da ajuda desligada RPU); o aumento dos pagamentos de MAA amplia as diferenças entre estas duas formas de valorização.
- Assim, nas análises a preços correntes, o VABcf é a variável mais neutra face às variações de política dos últimos 25 anos.
- No entanto, nas análises quantitativas a preços constantes, parece-nos não estar disponível uma medida completa que reflita as alterações que a estrutura de produção agrícola conheceu. De facto, deve ser tomado em conta que a agricultura não gera só mercadorias mas igualmente externalidades com características de bens públicos, nomeadamente, ambientais, paisagísticos e territoriais. As políticas, cada vez mais, têm como objetivo a produção desses bens públicos.

• **Produção mercantil e bens públicos**

Os incentivos correntes à produção de bens públicos ambientais iniciaram-se com as medidas agroambientais (MAA) nos anos 90. Mais recentemente, o RPU, como agora o regime de pagamento base (RPB), embora não obriguem à produção, obrigam ao cumprimento das regras da condicionalidade que visam obter modos de produção mais sustentáveis. O *greening*, introduzido na reforma atual e que representa 30% do valor dos pagamentos diretos, acresce à condicionalidade e tem como objetivo direto a produção de bens públicos ambientais que têm um valor económico, embora não passível de valorização direta pelo mercado como acontece com as mercadorias.

A produção desses bens públicos (através da diversificação de culturas ou da introdução obrigatória de superfícies de interesse ecológico, como o pousio) tem como consequência uma subs-

tituição da produção de mercadorias por bens públicos. Mas se o volume da produção mercantil pode ser medido a partir dos preços de mercado constantes, é discutível aplicar a mesma metodologia para medir os bens públicos tomando o valor unitário dos subsídios por analogia. Uma alternativa será medir quantitativamente os efeitos pretendidos, por ex., medir a evolução da superfície alvo de MAA, cumprindo regras ambientais e de bem-estar animal, das pastagens permanentes, das áreas com diversificação cultural e com elementos de interesse ecológico, e atribuir-lhe um valor unitário com base nos apoios de um determinado ano. Alguns estudos⁶ apresentam propostas de integração da componente ambiental nas Contas Económicas da Agricultura (CEA) por forma a ser calculado um "VAB agrícola multifuncional", internalizando por um lado os custos de exploração dos recursos naturais e a utilização do ambiente como sumidouro de externalidades negativas e por outro lado a valorização dos serviços agrícolas.

Na análise sectorial, não valorizar a componente de bens públicos conduz a dar um quadro incompleto do valor acrescentado agrícola e a não conseguir explicar os efeitos das políticas.

⁶ Wustenberghs H., Verhaegen E., Lauwers L., Mathijs E. (2004); *Monitoring agriculture's multifunctionality by means of integrated nation-wide accounting*. apresentado no goth EAAE Seminar, Rennes, França, 28-29 outubro 2004, <http://merlin.lusignan.inra.fr:8080/eaee/website>;

Verhagen, E. et al. (2004), *Integrated Economic and Environmental Accounting for Agriculture*, apresentado no 3rd International Conference on Agricultural Statistics, Cancun, 2-4 novembro 2004

COMÉRCIO INTERNACIONAL DE PRODUTOS AGROALIMENTARES, DA FLORESTA E DAS PESCAS

1. ENQUADRAMENTO

O comércio internacional de produtos agroalimentares, da floresta e das pescas tem conhecido uma dinâmica muito acentuada ao longo dos últimos anos, com destaque para as exportações de produtos alimentares que cresceram entre 2005 e 2014 a uma taxa média anual de 10,4%. Esta evolução permitiu uma redução do défice comercial de quase 103 milhões de Euros (de -2.433,7 milhões para -2.331,0 milhões de Euros).

Nesta publicação faz-se uma análise mais detalhada, com base nos dados do Instituto Nacional de Estatística (INE), referentes aos anos 2012 a 2014.

2. RESUMO

No que respeita ao comércio internacional de produtos agroalimentares, bebidas e tabaco registada em 2014 face ao ano de 2013, revelou um aumento das exportações de 7,8%, ao passo que a importação deste agregado de produtos registou um decréscimo de 2,9%.

Dos produtos da silvicultura e da indústria florestal, comparando 2014 com 2013, constata-se que o agregado registou um acréscimo das exportações de 1,4% e um acréscimo de 4,9% nas importações.

A taxa de variação dos produtos da pesca e aquicultura de 2013 para 2014 foi positiva tanto para exportação como para a importação dos produtos deste agregado (+6,8% e +10,4%, respetivamente).

3. ANÁLISE DA INFORMAÇÃO

3.1. Comércio Internacional de Produtos Agroalimentares, da Floresta e das Pescas 2014

3.1.1. Comércio Internacional de Produtos Agroalimentares, Bebidas e Tabaco

- A variação das exportações registada em 2014 face ao ano anterior (+7,8%, +424,1 milhões de euros) revela um crescimento ao nível de todos os produtos analisados, com destaque para os produtos da agricultura, da produção animal, da caça e dos serviços relacionados (+139,0 milhões de euros) e para os produtos da indústria do tabaco (+110,3 milhões de euros).

Quadro 1 – Exportação de produtos agroalimentares, bebidas e tabaco (milhões de Euros)

Período homólogo - janeiro a dezembro	jan-dez 2014	jan-dez 2013	jan-dez 2012	Var. % 14/13	Var. % 13/12
Produtos da agricultura, da produção animal, da caça e dos serviços relacionados	957.7	818.7	784.2	17.0	4.4
Produtos alimentares	3,241.5	3,151.6	2,808.0	2.9	12.2
Bebidas	1,177.6	1,092.8	1,107.2	7.8	-1.3
Produtos da indústria do tabaco	482.3	372.0	331.4	29.7	12.2
Total dos produtos agroalimentares, bebidas e tabaco	5,859.1	5,435.1	5,030.8	7.8	8.0

Fonte: Exportação de produtos por atividade (CPA 2008), INE

- Comparando 2014 com 2013, ocorreu uma redução na importação deste agregado (-2,9%, com menos 258,7 milhões de euros), tendo-se verificado um decréscimo em todos os subgrupos apresentados, com exceção dos produtos da indústria do tabaco (+9,1%); em termos absolutos a maior quebra deu-se nos produtos da agricultura, da produção animal, da caça e dos serviços relacionados (-192,4 milhões de euros).

Quadro 2 – Importação de produtos agroalimentares, bebidas e tabaco (milhões de Euros)

Período homólogo - janeiro a dezembro	jan-dez 2014	jan-dez 2013	jan-dez 2012	Var. % 14/13	Var. % 13/12
Produtos da agricultura, da produção animal, da caça e dos serviços relacionados	2,584.7	2,777.0	2,688.3	-6.9	3.3
Produtos alimentares	5,569.0	5,623.9	5,407.8	-1.0	4.0
Bebidas	391.6	413.5	378.8	-5.3	9.2
Produtos da indústria do tabaco	126.2	115.6	110.2	9.1	5.0
Total dos produtos agroalimentares, bebidas e tabaco	8,671.4	8,930.1	8,585.1	-2.9	4.0

Fonte: Importação de produtos por atividade (CPA 2008), INE

A taxa de cobertura para os produtos agroalimentares, bebidas e tabaco passou de 60,9% em 2013 para 67,6% em 2014, tendo o défice da balança comercial apresentado um desagravamento de 682,8 milhões de euros, passando de -3.495,0 para -2.812,3 milhões de euros.

Os produtos agroalimentares, bebidas e tabaco incluem:

- **Produtos da agricultura, da produção animal, da caça e dos serviços relacionados;**
- **Produtos alimentares** (Carne e produtos à base de carne, Produtos da indústria transformadora de peixes, crustáceos e moluscos, Hortícolas e frutos preparados e conservados, Óleos e gorduras animais e vegetais, Lacticínios, Produtos da transformação de cereais e leguminosas, amidos e féculas, Produtos de pasteleria e farináceos, Outros produtos alimentares e Alimentos compostos para animais);
- **Bebidas** (Bebidas alcoólicas destiladas, vinho, cidra, perada, etc., vermouths, cerveja, malte e bebidas refrescantes não alcoólicas e águas minerais e outras engarrafadas);
- **Produtos da indústria do tabaco.**

3.1.2. Comércio Internacional de Produtos da Silvicultura e da Indústria Florestal

- Comparando 2014 com 2013, constata-se que o agregado registou um acréscimo de

+1,4% (+51,1 milhões de euros), sendo o subgrupo da madeira e cortiça e suas obras que principalmente sustém este aumento (+60,9 milhões de euros).

Quadro 3 – Exportação de produtos da silvicultura e indústria florestal (milhões de Euros)

Período homólogo - janeiro a dezembro	jan-dez 2014	jan-dez 2013	jan-dez 2012	Var. % 14/13	Var. % 13/12
Produtos da silvicultura, da exploração florestal e serviços relacionados	96.9	119.7	106.0	-19.1	12.9
Madeira e cortiça e suas obras, excepto mobiliário; obras de espartaria e de cestaria	1,367.6	1,306.8	1,291.2	4.7	1.2
Papel e cartão e seus artigos	2,217.4	2,204.3	2,091.6	0.6	5.4
Total dos produtos da silvicultura e indústria florestal	3,681.9	3,630.8	3,488.9	1.4	4.1

Fonte: Exportação de produtos por atividade (CPA 2008), INE

- Comparando 2014 com 2013, o agregado registou um acréscimo de +4,9% nas importações (+91,6 milhões de euros), registando-se o maior aumento na madeira e cortiça e suas obras, exceto mobiliário, e as obras de espar-

taria e cestaria (mais 63,3 milhões de euros); apenas o subgrupo dos produtos da silvicultura, da exploração florestal e serviços relacionados regista um retrocesso (-2,4%, menos 6,2 milhões de euros).

Quadro 4 – Importação de produtos da silvicultura e indústria florestal (milhões de Euros)

Período homólogo - janeiro a dezembro	jan-dez 2014	jan-dez 2013	jan-dez 2012	Var. % 14/13	Var. % 13/12
Produtos da silvicultura, da exploração florestal e serviços relacionados	257.9	264.2	207.7	-2.4	27.2
Madeira e cortiça e suas obras, excepto mobiliário; obras de espartaria e de cestaria	502.7	439.4	436.9	14.4	0.6
Papel e cartão e seus artigos	1,185.5	1,150.9	1,116.0	3.0	3.1
Total dos produtos da silvicultura e indústria florestal	1,946.2	1,854.5	1,760.5	4.9	5.3

Fonte: Importação de produtos por atividade (CPA 2008), INE

A taxa de cobertura, relativa ao período de janeiro a dezembro, para os produtos da silvicultura e indústria florestal passou de 195,8% em 2013 para

189,2% em 2014 e o saldo da balança comercial diminuiu 40,5 milhões de euros (1.776,3 milhões de euros em 2013 para 1.735,8 milhões em 2014).

Os produtos da silvicultura e indústria florestal incluem:

- **Produtos da silvicultura, da exploração florestal e serviços relacionados** (árvores florestais e viveiros, madeira em bruto, produtos não lenhosos silvestres e serviços de apoio à silvicultura);
- **Madeira e cortiça e suas obras, exceto mobiliário; obras de espartaria e de cestaria** (produtos da serração e do aplainamento da madeira e produtos de madeira, de cortiça e de espartaria e cestaria)
- **Papel e cartão e seus artigos** (pasta, papel e cartão e artigos de papel e cartão)

3.1.3. Comércio Internacional de Produtos da Pesca e Aquicultura

- A variação das exportações em 2014 face a

2013 foi +6,8%, correspondendo a um ganho de 10,8 milhões de euros;

Quadro 5 – Exportação de produtos da pesca e aquicultura (milhões de Euros)

Período homólogo - janeiro a dezembro	jan-dez 2014	jan-dez 2013	jan-dez 2012	Var. % 14/13	Var. % 13/12
Produtos da pesca e da aquicultura e serviços relacionados	169.5	158.7	180.0	6.8	-11.8

Fonte: Exportação de produtos por atividade (CPA 2008), INE

- A variação das importações destes produtos foi de +10,4% (+29,3 milhões de euros) em 2014 face a 2013;

Quadro 6 – Importação de produtos da pesca e aquicultura (milhões de Euros)

Período homólogo - janeiro a dezembro	jan-dez 2014	jan-dez 2013	jan-dez 2012	Var. % 14/13	Var. % 13/12
Produtos da pesca e da aquicultura e serviços relacionados	310.8	281.5	272.8	10.4	3.2

Fonte: Importação de produtos por atividade (CPA 2008), INE

A taxa de cobertura, relativa ao período em análise, para os produtos da pesca e da aquicultura passou de 56,4% em 2013 para 54,5% em

2014 e o défice da balança comercial agravou-se em 18,6 milhões de euros (de -122,7 para -141,3 milhões de euros).

Os produtos da pesca e aquicultura incluem:

- Peixes vivos;
- Peixes, frescos e refrigerados;
- Crustáceos, não congelados;
- Moluscos e outros invertebrados aquáticos, vivos, frescos ou refrigerados;
- Pérolas, não trabalhadas;
- Outras plantas aquáticas, animais e respetivos produtos;
- Serviços relacionados com a pesca e aquicultura

Os peixes frescos, refrigerados ou congelados destinados à indústria de transformação, as conservas e outras preparações de peixe, crustáceos ou moluscos, as farinhas de peixe, fumeiro e outros serviços de preparação e conserva encontram-se incluídos no agregado "Produtos Alimentares" (2.1.1)

Nota: Nas tabelas anteriores os produtos encontram-se agregados de acordo com a Classificação de Produtos por Atividade na União Europeia (CPA), de 2008. Em anexo, apresenta-se, com algum detalhe os dados para os principais grupos de produtos (capítulos) conforme a Nomenclatura Combinada.

3.2. Comércio Internacional por destino UE e extra-UE

Em termos gerais, o que se pode constatar é que as trocas comerciais de Portugal se efetuam fundamentalmente com países da União Europeia (UE), nomeadamente no caso da importação. Em 2014, 79,0% do montante total im-

portado de produtos agroalimentares proveio de países da UE e 66,8% da exportação teve como destino a UE. No mesmo período, no que se refere aos produtos da floresta, as percentagens correspondentes foram 89,2% e 68,8%; já no caso dos produtos da pesca, estas foram ainda superiores, 94,3% e 92,1%.

Quadro 7 – Exportação de produtos agroalimentares, da floresta e das pescas – intra UE / extra UE (milhões de Euros)

Período homólogo - janeiro a dezembro	jan-dez 2014	jan-dez 2013	jan-dez 2012	Var. % 14/13	Var. % 13/12
Produtos agroalimentares, bebidas e tabaco					
Total	5,859.1	5,435.1	5,030.8	7.8	8.0
União Europeia	3,914.2	3,614.9	3,387.8	8.3	6.7
Países Terceiros	1,945.0	1,820.2	1,643.1	6.9	10.8
Produtos da sicultura e indústria florestal					
Total	3,681.9	3,630.8	3,488.9	1.4	4.1
União Europeia	2,532.0	2,526.3	2,420.5	0.2	4.4
Países Terceiros	1,149.9	1,104.5	1,068.4	4.1	3.4
Produtos da pesca e da aquicultura e serviços relacionados -					
Total	169.5	158.7	180.0	6.8	-11.8
União Europeia	156.1	144.9	171.0	7.8	-15.3
Países Terceiros	13.4	13.9	9.0	-3.8	53.7

Fonte: Comércio internacional de produtos por atividade (CPA 2008), INE

Quadro 8 – Importação de produtos agroalimentares, da floresta e das pescas – intra UE / extra UE (milhões de Euros)

Período homólogo - janeiro a dezembro	jan-dez 2014	jan-dez 2013	jan-dez 2012	Var. % 14/13	Var. % 13/12
Produtos agroalimentares, bebidas e tabaco					
Total	8,671.4	8,930.1	8,585.1	-2.9	4.0
União Europeia	6,849.5	6,808.7	6,527.4	0.6	4.3
Países Terceiros	1,821.9	2,121.4	2,057.7	-14.1	3.1
Produtos da sicultura e indústria florestal					
Total	1,946.2	1,854.5	1,760.5	4.9	5.3
União Europeia	1,736.9	1,667.1	1,583.5	4.2	5.3
Países Terceiros	209.3	187.4	177.0	11.6	5.9
Produtos da pesca e da aquicultura e serviços relacionados -					
Total	310.8	281.5	272.8	10.4	3.2
União Europeia	293.2	262.1	254.3	11.9	3.0
Países Terceiros	17.6	19.4	18.5	-9.2	4.8

Fonte: Comércio internacional de produtos por atividade (CPA 2008), INE

3.3. Comércio Internacional Agroalimentar e Florestal por Produto de janeiro a dezembro de 2014

- Os principais produtos cuja exportação au-

mentou em 2014 relativamente a 2013 foram os seguintes:

- o “Tabaco e seus sucedâneos manufaturados”, com um aumento de 103,2 milhões de euros;

- o "Frutas, cascas de citrinos e de melões", com mais 93,3 milhões de euros;
 - o "Peixes, crustáceos e moluscos...", com mais 88,8 milhões de euros;
 - o "Bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres", sendo o acréscimo de 76,9 milhões de euros;
 - o "Cereais", com mais 40,9 milhões de euros;
 - o "Papel e cartão; obras de pasta de celulose, de papel ou de cartão", sendo o aumento de 38,9 milhões de euros;
 - o "Carnes e miudezas comestíveis", com mais 36,5 milhões de euros.
 - Os principais grupos de produtos cuja exportação diminuiu foram:
 - o "Açúcares e produtos de confeitaria", com um decréscimo de 67,2 milhões de euros;
 - o "Pastas de madeira ou de outras matérias celulósicas...", com menos 43,3 milhões de euros;
 - o "Gorduras e óleos animais ou vegetais...", sendo a redução de -12,2 milhões de euros.
- Os principais produtos cuja importação aumentou em 2014 relativamente a 2013 foram os seguintes:
- o "Peixes, crustáceos e moluscos...", com mais 114,2 milhões de euros;
 - o "Carnes e miudezas comestíveis", com mais 66,7 milhões de euros gastos;
 - o "Madeira, carvão vegetal e obras de madeira", com um acréscimo de 55,5 milhões de euros;
 - o "Papel e cartão; obras de pasta de celulose, de papel ou de cartão", sendo o aumento de 32,5 milhões de euros;
 - o "Preparações de produtos hortícolas, de frutas ou de outras partes de plantas...", mais 14,9 milhões de euros;
 - o "Animais vivos", mais 11,5 milhões de euros.
 - Os principais produtos cuja importação se reduziu foram:
 - o "Gorduras e óleos animais ou vegetais", com um decréscimo de 124,5 milhões de euros;
 - o "Açúcares e produtos de confeitaria", com menos 122,1 milhões de euros gastos;
 - o "Sementes e frutos oleaginosos", cuja baixa é de 75,6 milhões de euros;
 - o "Cereais", com uma poupança de 36,4 milhões de euros no total;
 - o "Produtos hortícolas, plantas", menos 35,8 milhões de euros;
 - o "Frutas, cascas de citrinos e de melões", menos 35,5 milhões de euros.

Quadro 9 – Evolução do saldo da taxa de cobertura das importações pelas exportações

	2014	2013	2012
Produtos Agroalimentares, Bebidas e Tabaco			
Exportações (milhões de EUR)	5,859.1	5,435.1	5,030.8
Importações (milhões de EUR)	8,671.4	8,930.1	8,585.1
Saldo (milhões de EUR)	-2,812.3	-3,495.0	-3,554.2
Taxa de cobertura (%)	67.6	60.9	58.6
Produtos Agroalimentares, Bebidas e Tabaco e Pescas e Aquicultura			
Exportações (milhões de EUR)	6,028.6	5,593.8	5,210.8
Importações (milhões de EUR)	8,982.2	9,211.6	8,857.9
Saldo (milhões de EUR)	-2,953.6	-3,617.8	-3,647.1
Taxa de cobertura (%)	67.1	60.7	58.8
Produtos Agroalimentares, Bebidas e Tabaco, Silvicultura e Indústria Florestal e Pescas e Aquicultura			
Exportações (milhões de EUR)	9,710.6	9,224.6	8,699.7
Importações (milhões de EUR)	10,928.4	11,066.1	10,618.4
Saldo (milhões de EUR)	-1,217.8	-1,841.5	-1,918.7
Taxa de cobertura (%)	88.9	83.4	81.9

TOTAL DA ECONOMIA			
Exportações (milhões de EUR)	48,180.6	47,266.5	45,213.0
Importações (milhões de EUR)	58,746.0	56,906.1	56,374.1
Saldo (milhões de EUR)	-10,565.3	-9,639.6	-11,161.1
Taxa de cobertura (%)	82.0	83.1	80.2

Fonte: Comércio internacional de produtos por atividade (CPA 2008), INE

Quadro 10 – Evolução das exportações e das importações

	2014/2013	2013/2012
Evolução da exportação (%)		
Produtos Agroalimentares, Bebidas e Tabaco	7.8	8.0
Produtos Agroalimentares, Bebidas e Tabaco e Pescas e Aquicultura	7.8	7.3
Produtos Agroalimentares, Bebidas e Tabaco, Silvicultura e Indústria Florestal e Pescas e Aquicultura	5.3	6.0
TOTAL DA ECONOMIA	1.9	4.5
Evolução da importação (%)		
Produtos Agroalimentares, Bebidas e Tabaco	-2.9	4.0
Produtos Agroalimentares, Bebidas e Tabaco e Pescas e Aquicultura	-2.5	4.0
Produtos Agroalimentares, Bebidas e Tabaco, Silvicultura e Indústria Florestal e Pescas e Aquicultura	-1.2	4.2
TOTAL DA ECONOMIA	3.2	0.9

Fonte: Comércio internacional de produtos por atividade (CPA 2008), INE

ANEXO

Comércio Internacional Agroalimentar, Florestal e das Pescas - 2014 / 2013 (1000 EUR)

Tipo de bens (Nomenclatura combinada - NC8)	Exportação			Importação		
	2014	2013	Var.% 14-13	2014	2013	Var.% 14-13
Animais vivos	105,282	95,462	10.3	224,210	212,678	5.4
Carnes e miudezas, comestíveis	211,683	175,158	20.9	962,430	895,772	7.4
Peixes e crustáceos, moluscos e outros invertebrados aquáticos	673,630	584,823	15.2	1,386,749	1,272,551	9.0
Leite e lacticínios; ovos de aves; mel natural; produtos comestíveis de origem animal, não especificados nem compreendidos noutros capítulos	344,020	328,002	4.9	531,976	523,468	1.6
Outros produtos de origem animal, não especificados nem compreendidos noutros capítulos	69,988	76,009	-7.9	54,371	59,764	-9.0
Plantas vivas e produtos de floricultura	51,150	50,910	0.5	80,510	75,373	6.8
Produtos hortícolas, plantas, raízes e tubérculos, comestíveis	209,971	219,662	-4.4	304,707	340,508	-10.5
Frutas; cascas de citrinos e de melões	433,477	340,217	27.4	499,637	535,186	-6.6
Café, chá, mate e especiarias	78,226	70,091	11.6	216,013	211,467	2.1
Cereais	68,598	27,704	147.6	712,522	748,873	-4.9
Produtos da indústria de moagem; malte; amidos e féculas; inulina; glúten de trigo	43,863	32,697	34.1	78,012	84,372	-7.5
Sementes e frutos oleaginosos; grãos, sementes e frutos diversos; plantas industriais ou medicinais; palhas e forragens	60,286	45,974	31.1	581,842	657,489	-11.5
Gomas, resinas e outros sucos e extratos vegetais	6,683	7,218	-7.4	26,228	20,880	25.6
Matérias para entrançar e outros produtos de origem vegetal, não especificados nem compreendidos em noutros capítulos	1,162	648	79.2	3,816	4,668	-18.3
Gorduras e óleos animais ou vegetais; produtos da sua dissociação; gorduras alimentícias elaboradas; ceras de origem animal ou vegetal	521,766	533,925	-2.3	474,669	599,131	-20.8
Preparações de carne, de peixes, de crustáceos e de moluscos ou de outros invertebrados aquáticos	316,029	325,226	-2.8	271,932	267,751	1.6
Açúcares e produtos de confeitaria	113,884	181,116	-37.1	225,583	347,638	-35.1
Cacau e suas preparações	21,813	19,248	13.3	173,585	167,655	3.5
Preparações à base de cereais, farinhas, amidos, féculas ou leite; produtos de pastelaria	299,732	291,365	2.9	461,423	459,507	0.4
Preparações de produtos hortícolas, de frutas ou de outras partes de plantas	400,537	387,659	3.3	299,296	284,407	5.2
Preparações alimentícias diversas	153,794	135,999	13.1	325,935	327,187	-0.4
Bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres	1,173,760	1,096,887	7.0	398,885	416,843	-4.3
Resíduos e desperdícios das indústrias alimentares; alimentos preparados para animais	92,756	94,715	-2.1	338,870	337,477	0.4
Tabaco e seus sucedâneos manufacturados	563,907	460,756	22.4	216,284	220,493	-1.9
Madeira, carvão vegetal e obras de madeira	709,645	683,197	3.9	602,942	547,440	10.1
Cortiça e suas obras	845,993	833,059	1.6	127,716	133,422	-4.3
Pastas de madeira ou de outras matérias fibrosas celulósicas; papel ou cartão para reciclar (desperdícios e aparas)	491,307	534,644	-8.1	70,915	65,361	8.5
Papel e cartão; obras de pasta de celulose, de papel ou de cartão	1,736,341	1,697,479	2.3	980,174	947,662	3.4
TOTAL	9,799,285	9,329,851	5.0	10,631,232	10,765,024	-1.2

Fonte: INE - Comércio internacional segundo a NC (2013 - dados provisórios; 2014 - dados preliminares)

Metodologia

- As estatísticas oficiais do comércio internacional (INE) utilizam várias nomenclaturas, nomeadamente a Classificação de Produtos por Atividade (CPA) e a Nomenclatura Combinada (NC).
- A NC é utilizada no domínio do Comércio Internacional, tanto a nível nacional como comunitário, tendo por objeto bens ou produtos. Esta revela-se mais vantajosa quando se pretende um estudo mais detalhado das trocas comerciais de bens.
- A CPA é uma classificação Comunitária, que tem correspondência com a CNBS2008 – Classificação Nacional de Bens e Serviços- (utilizada a nível nacional); A CPA é utilizada pela Comissão Europeia para todas as estatísticas classificadas segundo os produtos por atividade.
- A CPA é um sistema de classificação único que permite ser utilizado por todos os Estados-membros e pelas Instituições Comunitárias, quer em termos de análise macro e microeconómica, quer de comercialização de bens.
- O INE, tanto no *website*, com periodicidade mensal, como nas publicações anuais referentes ao Comércio Internacional, disponibiliza a informação das trocas segundo as duas nomenclaturas referidas.
- A CPA 2008 apresenta a vantagem de a informação já se encontrar organizada por agregados (Secções e Divisões) que se adaptam a uma subdivisão conveniente do setor primário, como adiante apresentaremos, sendo esses agregados resultantes de uma correspondência definida com códigos da NC.
- A CPA2008 está definida no Regulamento (CE) Nº 451/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2008.
- Refere o citado regulamento que “O estabelecimento de uma classificação estatística comum de produtos por atividade económica... permitirá fornecer informação integrada com a fiabilidade, a rapidez, a flexibilidade e o nível de pormenor exigidos para a gestão do mercado interno.”
- Para além de outras importantes considerações feitas no regulamento, é de citar as seguintes: “A estruturação de uma classificação de produtos de acordo com a atividade de produção envolvida evita a proliferação de sistemas de codificação sem relação uns com os outros e facilita a identificação por parte dos produtores de mercados importantes.” e “É necessário criar um quadro de referência no âmbito do qual se possam comparar dados estatísticos relativos à produção, ao consumo, ao comércio externo e ao transporte.”.
- A análise por produto, a fim de conhecer os que estão na base das variações ocorridas a nível dos agregados, baseia-se na NC.

MERCADOS AGRÍCOLAS

1. ENQUADRAMENTO

Nesta nota de análise apresentam-se, de forma sucinta, os dados mais significativos sobre a evolução dos principais mercados agrícolas em Portugal em 2014, e num quadro de evolução de longo prazo.

2. PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES

A estrutura produtiva nacional em valor é caracterizada pelo predomínio das frutas, hortícolas e flores, que representam mais de um terço da produção total. Os bovinos e leite, com uma proporção de 20%, os suínos e as aves com mais de 15%, o vinho com cerca de 10%, os cereais, as forragens e o azeite são igualmente setores que se destacam pela sua importância relativa.

Deve-se ter em conta que a importância económica destes bens não se esgota na sua componente agrícola, sendo que o valor acrescentado ao longo da fileira não está aqui refletido.

Em termos de tendência estrutural, verifica-se um acréscimo ligeiro das produções vegetais com destaque para o grande crescimento do azeite, o crescimento do milho, que tem um peso determi-

nante no valor dos cereais, e o dos frutos. Em sentido negativo, destaca-se um ligeiro decréscimo do agregado do sector animal, com exceção das aves.

Frutas e produtos hortícolas

O setor das frutas e produtos hortícolas tem, nos anos mais recentes, apresentado um desempenho notável em termos de produção e de mercado externo. Contudo, situações específicas associadas ao clima ou conjunturais de mercado com impacto abrangente, como o tem sido o embargo russo desde agosto de 2014, levaram a que o aumento da produção hortofrutícola nacional, em volume, nesse ano, não tenha tido correspondência em valor, onde se estima um decréscimo de 4,1% nos frutos, de 5,7% nos produtos hortícolas e de 34,4% na batata.

O embargo russo teve efeitos em toda a Europa e em vários setores, provocando no segundo semestre de 2014 uma oferta excedentária na UE, para a qual não foi possível de imediato encontrar mercados alternativos. Das medidas tomadas pela Comissão Europeia, os produtores em Portugal puderam realizar retiradas de mercado subsidiadas em mais de 8.000 toneladas, a maioria em pera, cenoura e maçã.

Quadro 1 - Estrutura da Produção agrícola e respetiva variação

	Estrutura em	Taxa de Variação	Taxa de variação		
	2014 ^{Pe}	2000-2014 ^{Pe}	2013 ^{Po} -2014 ^{Pe}		
	Valor	Volume	Volume	Preço	Valor
Produção do Ramo Agrícola	100.0	0.0	0.8	-4.3	-3.5
Produção da Agricultura (Preços base)	97.5	0.0	0.8	-4.3	-3.5
Produção de Bens Agrícolas	95.5	0.1	0.9	-4.4	-3.5
Produção Vegetal	54.2	1.4	0.4	-6.5	-6.2
Cereais	4.2	3.4	-0.6	-3.4	-4.0
Plantas Industriais	0.5	-0.8	5.1	-2.2	2.8
Plantas Forrageiras	4.2	-0.8	7.3	-2.4	4.7
Vegetais e Produtos Hortícolas	16.4	0.5	2.8	-8.2	-5.7
Batatas (inclui sementes)	1.8	-1.4	15.0	-43.0	-34.4
Frutos	15.2	3.0	1.2	-5.2	-4.1
Vinho	9.7	-0.3	-10.0	0.4	-9.7
Azeite	1.0	18.3	-4.4	-1.5	-5.8
Outros Produtos Vegetais	1.2	6.6	0.0	7.6	7.6
Produção Animal	41.3	-1.6	1.5	-1.3	0.1
Bovinos	6.9	-1.9	-4.9	2.0	-3.0
Suínos	8.8	-1.5	1.7	-8.4	-6.8
Aves de capoeira	7.5	1.3	1.5	-4.3	-2.9
Leite	12.3	-1.0	4.2	3.3	7.6
Serviços Agrícolas	2.0	-0.4	-2.3	0.4	-1.8

Po – valores provisórios; Pe – valores preliminares

Fonte: GPP, a partir de Contas Económicas da Agricultura (Base 2011), INE.

No que respeita aos vegetais e produtos hortícolas, o aumento de 2,8% em volume em 2014 face ao ano anterior, reflete a evolução dos hortícolas frescos, nos quais se inclui o tomate para indústria, que registou um aumento da área cultivada em aproximadamente 25% face a 2013, com a produção a ultrapassar 1,3 milhões de toneladas, retomando valores de 2012 e de 2010, ano em que se atingiu o máximo de 1,4 milhões de toneladas.

No que respeita aos frutos, registou-se um acréscimo do volume produzido de 1,2%. As condições meteorológicas foram favoráveis à produção (temperaturas relativamente altas e baixa precipitação na fase de amadurecimento dos frutos), que cresceu face ao ano precedente, destacando-se: 55,0% no pêssego, 5,0% na pera e 3,2% na categoria "outros frutos frescos". Em sentido inverso, a maçã registou problemas de desenvolvimento em determinadas regiões, que conduziram à redução da produção em volume de 5,0%. A

produção de pera foi uma das maiores das últimas décadas, com frutos de maior calibre, mas o reduzido nível de açúcares (grau *Brix*) contribuiu para o decréscimo do preço de 6,0%. No caso do pêssego, os frutos apresentaram um calibre pequeno que o desvalorizou na comercialização, com consequências na redução do preço de 12,5%.

Azeite

A campanha de produção de 2014/15, cuja produção estimada ascende a 61.000 t sucede ao novo máximo recente de produção de 91 mil toneladas de azeite obtidas na campanha anterior (2013/2014) que representou o triplo da produção em 2007/2008, ano que marcou em definitivo a recuperação de uma trajetória de subida da produção de azeite em Portugal.

A expansão da área de olival, associando a tecnologia, a rega, as novas variedades e o tipo de plantações voltaram a possibilitar que Portugal

apresente um grau de autossuficiência em azeite superior a 100%.

No entanto, em 2014/2015, e apesar dos novos olivais em início de produção, as condições climáticas adversas e os graves ataques de mosca e gafa deverão conduzir a uma queda da produção de sensivelmente 20% face à campanha anterior, interrompendo-se assim um ciclo de aumentos sucessivos na produção de azeite.

Do total da produção de azeite em território nacional, atualmente 60% é proveniente da região do Alentejo. A restante produção distribui-se pelas regiões agrárias de Trás-os-Montes (18%), Beira Interior (7%), Ribatejo e Oeste (7%) e Beira Litoral (6%).

O azeite representa no mercado interno aproximadamente 30% das vendas em volume e 35% das vendas em valor do mercado "azeites e gorduras"¹.

O preço do azeite apresentou durante o ano 2014 cotações mais elevadas face ao ano anterior, o que não pode deixar de ser relacionado com a quebra de produção acentuada no maior produtor europeu, a Espanha, oscilando as cotações entre 4,50€ e 5,00 €/l para o azeite extra virgem.

O comportamento das exportações tem sido assinalável neste setor em Portugal, o quarto maior produtor da UE, a seguir à Grécia, Itália e Espanha. Apesar dos dados disponíveis serem ainda provisórios, no ano de 2014, as exportações de azeites virgem extra e virgem aumentaram cerca de 50% em volume e 30% em valor face ao ano precedente. Este facto resulta diretamente do acentuado incremento da produção nacional, registado na campanha 2013/2014 (55%, em relação à campanha anterior). Em valor, o excedente comercial no segmento azeite quase triplicou face a 2013, atingindo o montante de 140 milhões de euros.

O principal destino das exportações de azeite continuou a ser o Brasil, com 50% do total das exportações deste produto em 2014, seguido de Espanha com 28 %. As importações, em 2014, ti-

veram como origem quase exclusiva o mercado espanhol.

Cereais

O ano 2014 fica marcado pelo recorde de produção mundial de cereais e também na União Europeia (UE). Esse aumento de produção mundial permitiu continuar a consolidação de *stocks* mundiais, o que teve reflexos nas cotações das principais *commodities* e nos preços pagos à produção. Os preços em Portugal desceram em média 3,4% face a 2013, o que em larga medida explica a redução de 4% que o INE estima para o valor da produção de cereais em 2014.

Embora as áreas com cereais de outono inverno se tenham mantido semelhantes às do ano anterior, as condições climáticas favoráveis que se verificaram praticamente durante toda a campanha, levaram a um aumento generalizado de produtividades em 2014. A produção de cevada fixou-se no limiar das 35.000 t e o total da produção de trigo subiu para cerca de 85.000 t.

No que se refere aos cereais de primavera-verão, a situação foi diversa, tendo as condições meteorológicas levado a uma redução das áreas quer de milho quer de arroz.

No caso do milho, apesar da redução da área semeada (quebra de 10% face à campanha anterior) e das dificuldades durante a colheita provocada pelo excesso de precipitação, foi possível, devido às boas práticas culturais e utilização das variedades mais adequadas, obter um bom rendimento levando a que a quantidade obtida tenha estabilizado em comparação com a campanha anterior, com o milho a manter a superação das 900 mil toneladas atingidas em 2013.

No caso do arroz, pelo contrário, para além da redução da área (5%), registou-se também uma redução da produção (10%), reflexo de excesso de precipitação, comum às épocas de sementeira e de colheita. Na zona do Mondego as fortes chuvas de setembro, para além da acama das varie-

¹ Euromonitor Oils and Fats

dades mais sensíveis, facilitaram a propagação de *piriculariose* (queimadura do arroz), levando a uma redução muito acentuada no arroz *Japónica*, principal variedade cultivada naquela região.

Na vertente externa salienta-se um aumento substancial das exportações de arroz para a Turquia, promovendo o escoamento dos elevados *stocks* da campanha anterior.

Portugal, enquanto tomador de preços no setor cerealífero, repercutiu a descida generalizada que se verificou quer no mercado mundial, quer na UE: milho (-17%), trigo (-14%) e cevada (-16%).

O arroz foi também a exceção no que se refere aos preços, que registaram um aumento sensível face à campanha anterior, em particular nas variedades *Japonica* (285 face a 260 €/t) e *Indica* (311 face a 280 €/t).

Leite

O setor do leite atravessa um momento crucial no contexto do fim do regime de quotas leiteiras que, em Portugal, vigorou nos últimos 25 anos, revestindo-se de acrescida importância o acompanhamento da performance do setor neste período.

O ano de 2014 fica marcado por um crescimento significativo da produção de leite de vaca no quadro de uma situação de mercado global caracterizada por cotizações em subida na segunda metade de 2013 e início de 2014, devido essencialmente a quebras de produção na China em 2013, combinado com decréscimo de produção na primeira metade de 2013 nos EUA, UE, Nova Zelândia e Austrália.

Em 2014 as entregas de leite registaram um crescimento de 4,2% face ao ano precedente. Se for tida em conta a campanha leiteira, que se iniciou em abril de 2014, o aumento da produção até dezembro foi de 4,1% e fez-se sentir em todas as regiões de Portugal, com particular relevo no Alentejo (+4,9%) e na Região Autónoma dos Açores (+5,3%).

O preço do leite no final do ano de 2014 cifrava-se em 34€/100kg, sensivelmente 8% inferior ao do mês homólogo de 2013, o que espelha a pres-

são resultante do aumento da produção de leite em Portugal e na UE e dos efeitos indiretos do embargo decretado pela Federação Russa.

O valor acrescentado bruto do setor foi, no ano em análise, de 817 milhões de euros, representando 12,3% da Produção do Ramo Agrícola.

As exportações de leite e produtos lácteos registaram uma dinâmica assinalável, tendo em 2014 ascendido a 283 milhões de euros, mais 2,5% face ao ano precedente e tiveram Espanha (41%) e Angola (27%) como principais destinos.

As perspetivas de curto prazo no setor, de acordo com os dados mais recentes divulgados pela Comissão Europeia, apontam para um crescimento moderado da produção de leite na UE no que respeita a 2015 (1%), sendo já visível na maioria dos Estados-Membros (EM), mas não em Portugal, um abrandamento do ritmo de produção de leite.

A procura global deverá permanecer sólida, assente no desempenho da China enquanto principal importador global, permanecendo incertezas resultantes do desempenho do euro e do eventual reforço das exportações norte-americanas resultantes do novo modelo de proteção de margens adotado.

Carnes

Carne de Bovino

Em 2014 o efetivo bovino em Portugal cresceu 5% face ao ano transato, atingindo 1,55 milhões de cabeças. A produção de carne registou uma queda de 4,9% em 2014 face ao ano precedente, tendo o número de cabeças abatidas sofrido uma redução de 6,5%. O peso médio da carcaça foi de 234,1kg, superior em 1,5% ao ano de 2013.

Os preços das categorias de referência mantiveram-se a um nível elevado, acima dos registados em 2013 e também superiores às cotizações de Espanha e na União Europeia. O valor (provisório) da produção do setor em 2014 foi de 455 milhões de euros, representando cerca de 7% do total do valor da Produção do Ramo Agrícola.

A taxa de autoaprovisionamento em 2014 foi de 50,8%, que espelha a persistência de uma forte dependência do exterior para satisfação do con-

sumo interno. Portugal permaneceu, em 2014, um importador líquido de carne de bovino, tendo-se o “tradicional” *deficit* da balança comercial do setor agravado em 8%. O valor das exportações foi de 58,6 milhões de euros, com um peso muito relevante do segmento de animais vivos (27%).

Carne de Suíno

O setor de carne de suíno viveu um ano conturbado, marcado pelas repercussões do encerramento do mercado russo, destino muito relevante das exportações da UE, o que levou a uma depreciação de preços que atingiu a generalidade dos Estados-Membros (EM) incluindo Portugal.

A produção de carne de suíno (abates para consumo) em 2014 cresceu 1,7%, estimulada pelos preços relativamente elevados do primeiro semestre. A partir de setembro, e em linha com a evolução nos principais EM produtores, os preços registaram uma queda acentuada e, no final de 2014, a cotação de referência encontrava-se 15% abaixo do valor homólogo do ano anterior. A taxa de autoaprovisionamento do setor no ano em análise foi de 64%, semelhante à registada no ano precedente.

O valor global da produção do setor ascendeu, em 2014, a 584 milhões de euros, o que representa um peso de 8,7% no conjunto da Produção do Ramo Agrícola.

As exportações totalizaram 148 milhões de euros, valor que, se comparado com os dados de 2009, evidencia uma duplicação dessas mesmas exportações, persistindo no entanto um *deficit* comercial significativo.

A performance do setor em 2015, nomeadamente no que respeita à vertente externa, será condicionada pela evolução dos mercados da Venezuela e de Angola (principais mercados de destino das exportações, atrás de Espanha) que se debatem com impacto negativo da queda das cotações petrolíferas.

Carne de Aves e Ovos

A Produção de carne de frango registou, em 2014, um crescimento de 1,5% em volume. A taxa

de autoaprovisionamento do setor foi de 87%, valor muito semelhante ao registado no ano transato, embora distante do melhor resultado deste milénio, alcançado em 2001 (99%).

As cotações mantiveram-se, na maior parte do ano, em valores inferiores aos de 2013 e o preço médio do frango no final do ano refletiu essa evolução (158€/100kg, 5,3% inferior ao do ano precedente).

O valor da produção do setor foi de 496 milhões de euros e as exportações ascenderam a mais de 32 milhões, duplicando o valor registado em 2010. Angola consolidou a sua posição enquanto segundo mercado de destino (25% do total exportado), atrás de Espanha.

A produção de ovos para consumo, em 2014, cresceu 5,3% face ao ano transato. O setor apresentou mais um grau de autoaprovisionamento satisfatório, de 106%.

O valor da produção de ovos foi de 130 milhões de euros, sendo de assinalar o peso expressivo das exportações no total da produção - 40%, que correspondem a um valor de exportações de 53 milhões de euros.

A Rússia assumiu particular preponderância enquanto destino de ovos para incubação, tendo representado 40% do total das exportações portuguesas neste segmento (20 milhões de euros). Por sua vez, Espanha manteve a liderança no que respeita aos ovo produtos, destinando-se ao nosso vizinho ibérico 87% do total exportado por Portugal.

Vinho

A produção de vinho na vindima de 2014 atingiu 6,2 milhões de hectolitros, resultando numa tênue diminuição face a 2013 e à média dos últimos cinco anos, sinalizando estabilidade da capacidade de produção.

O volume de vinho apto a DOP² e IGP³ representou 77% da produção nacional, mantendo o peso verificado na vindima de 2013 (76%) e com subida de 5 pontos percentuais face à média dos cinco anos anteriores (72%), o que evidencia o

foco dos produtores na obtenção de matéria-prima com maior qualidade.

Os vinhos tintos/rosados foram predominantes na produção, com 71% do volume total, mantendo-se ao nível do verificado no quinquénio anterior.

O desempenho das exportações foi marcado pelo 5.º ano consecutivo de crescimento do valor, que alcançou 730 milhões de euros (+1,4%) e que compara de forma muito positiva com o resultado de 614 milhões de euros registados em 2010.

Em 2014, Portugal foi dos poucos países que viu as exportações crescer (a par de Itália e Nova Zelândia), tendo o vinho representado 14,2% do valor das exportações agroalimentares.

O volume exportado correspondeu a 46% da produção, contribuindo para que a média quinquenal 2010-2014 aumentasse para 48% (+ 5 pontos percentuais face à média dos 5 anos anteriores), mostrando claramente a vocação exportadora do sector do vinho.

As vendas no mercado nacional foram marcadas pela inversão da trajetória negativa que se registava desde 2012. O ano de 2014 fechou com menor quantidade vendida, variando -0,4%, mas dando sinais de recuperação face a 2013 (-6,3%) e a 2012 (-4,5%). No ano móvel terminado em março 2015, as vendas entraram em terreno positivo, com um crescimento de 1,0%.

² Denominação de origem protegida

³ Indicação geográfica de proveniência

ÍNDICES DE PREÇOS NA CADEIA DE ABASTECIMENTO ALIMENTAR

1. ENQUADRAMENTO

A Plataforma de Acompanhamento das Relações na Cadeia Agroalimentar (PARCA) foi criada em 2011 pelo Ministério da Economia e do Emprego e pelo Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, com a missão de promover a análise das relações entre os setores de produção, transformação e distribuição de produtos agrícolas, com vista ao fomento da equidade e do equilíbrio na cadeia alimentar.

Em 2012, a PARCA constituiu uma Comissão Técnica com o objetivo de reforçar a transparência na cadeia alimentar. Esta Comissão concluiu que se devia proceder a análises da evolução dos preços na produção, na indústria e no consumidor através dos índices de preços, tendo o Gabinete de Planeamento e Políticas (GPP), em conjunto com a Direção Geral das Atividades Económicas (DGAE), elaborado relatórios nesse âmbito.

Nesta nota atualiza-se a informação contida nos dois relatórios relativos aos Índices de Preços na Cadeia de Abastecimento Alimentar (publicados em maio de 2012 e outubro de 2014).

2. RESUMO

- Os preços agrícolas apresentaram uma maior volatilidade que os preços na indústria e no consumidor.
- Após um período de crescimento dos preços em toda a cadeia de abastecimento alimentar em 2010-13, seguiu-se um decréscimo dos preços em 2014, particularmente acentuado no produtor (-6,9%) seguido da indústria (-2,5%) e do consumidor (-1,4%).
- A produção agrícola não conseguiu fazer repercutir nos preços de venda o grande aumento dos custos de produção, o que teve um impacto fortemente negativo sobre as margens dos agricultores. Em 2014, os sinais positivos que contrariavam a tendência de degradação dos preços na produção face aos respetivos custos não se mantiveram. Observou-se uma diminuição do VAB em valor em 2014 e diminuição dos preços implícitos no produto agrícola face à inflação.
- Entre 2005 e 2014, os preços dos bens alimentares em Portugal ao longo de toda a

cadeia apresentaram um crescimento inferior à inflação.

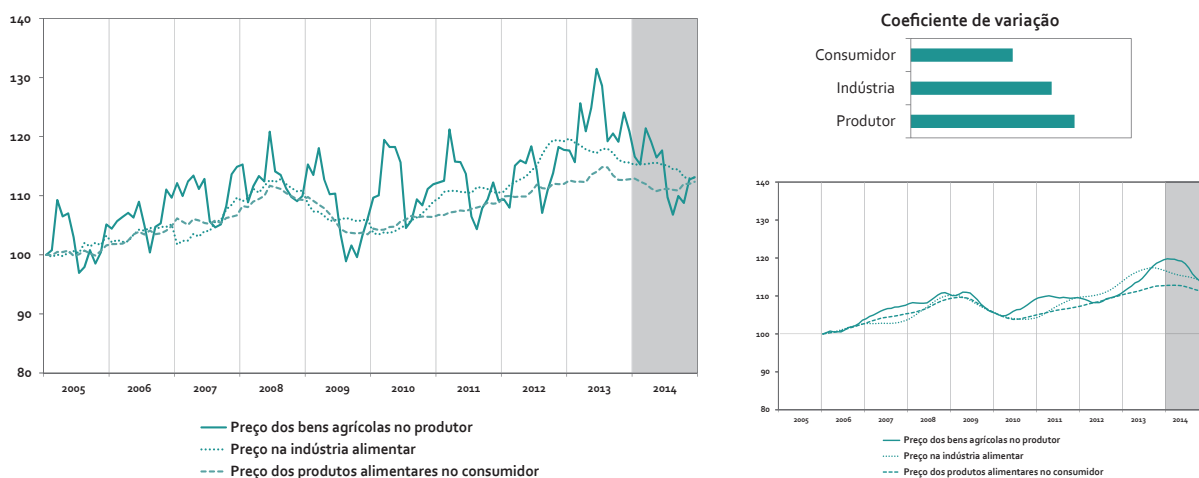
- No mesmo período, o crescimento dos preços na União Europeia (UE27) foi superior à inflação em toda a cadeia de abastecimento alimentar.

3. ANÁLISE DA INFORMAÇÃO

Índices de preços de bens alimentares na produção, indústria e comércio

Ao longo do período 2005-2014 os preços agrícolas apresentaram uma volatilidade superior à da indústria e do consumidor¹.

Gráfico 1 - Índices de preços dos bens alimentares no produtor, indústria e consumidor



Fonte: GPP, a partir de INE

Até 2010, as tendências evolutivas não apresentam diferenças significativas quer nos movimentos de subida de preços, quer nos de descida ao longo de toda a cadeia de abastecimento alimentar. A partir de 2011, a evolução dos preços começa a divergir, observando-se um maior crescimento nos segmentos a montante.

Até 2010, observa-se que os efeitos da evolução dos preços agrícolas são repercutidos a jusante². A partir do final desse ano, o comércio parece ter acomodado nas suas margens a subida de preços a montante, apresentando um crescimento dos preços inferior aos dos outros segmentos.

Observa-se contudo uma mudança no ano 2014. A um período de crescimento dos preços iniciado em 2010 seguiu-se um de decréscimo dos preços em 2014 em toda a cadeia de abastecimento alimentar, mais acentuado no produtor (-6,9%) seguido da indústria (-2,5%) e do consumidor (-1,4%). Para tal terão contribuído, entre outros, a diminuição do preço dos vegetais e produtos hortícolas, dos frutos e da produção suína, produtos com grande peso na estrutura de produção agrícola³, cujos preços terão sido afetados nomeadamente pelo embargo da Rússia, que criou excesso de oferta no mercado europeu.

¹ A série dos índices de preços no produtor apresentou um coeficiente de variação de 0,06, a indústria de 0,05 e o consumidor de 0,04 para o período 2005-2014.

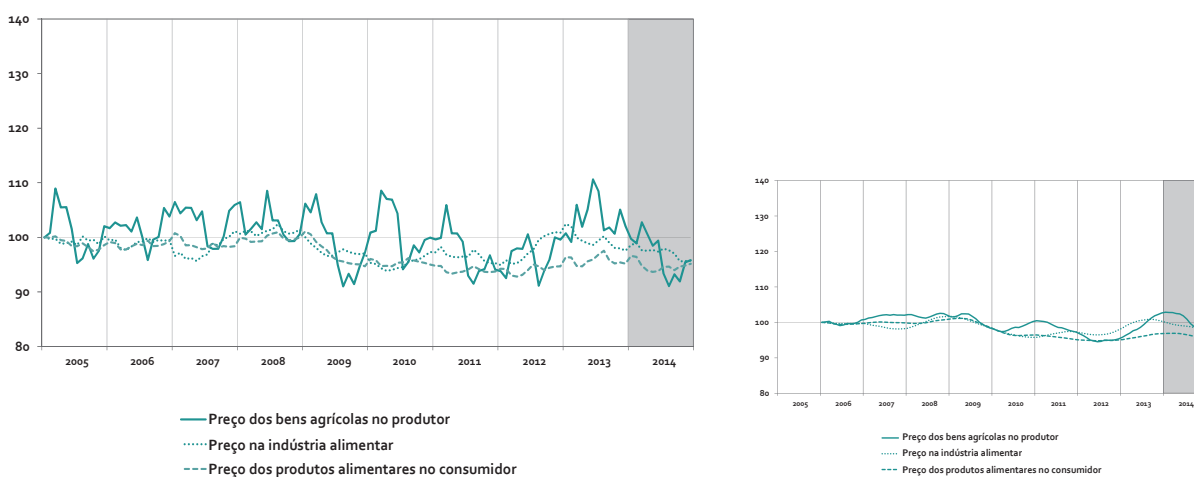
² O recurso a coeficientes de correlação evidenciou uma forte correlação entre os preços na indústria e no consumidor ($\rho = 0,94$), contudo mais moderada entre o produtor e a restante cadeia alimentar ($\rho = 0,67$ e $\rho = 0,74$, respetivamente na indústria e no consumidor). As correlações são fortes entre todos os intervenientes quando analisadas em termos de tendência (0,91; 0,94 e 0,97, respetivamente entre a produção e indústria, produção e comércio e indústria e comércio)

³ Em 2014, os vegetais e produtos hortícolas pesavam 16,4% na produção agrícola, os frutos 15,2% e a produção suína 8,8%.

No gráfico 2 apresenta-se a evolução dos preços alimentares no produtor, indústria e consumidor, corrigidos do efeito da inflação⁴. Podem-se destacar dois períodos: o período 2005-2009 em que os preços dos bens alimentares refletiram, essencialmente, a evolução dos preços do conjunto da economia e o período a partir de 2010 em que **o crescimento dos preços dos**

bens alimentares foi inferior ao do conjunto da economia em toda a cadeia de abastecimento alimentar, o que é mais facilmente visível em termos das tendências captadas pelas médias móveis de 12 meses. Saliente-se que em 2013, os preços no produtor apresentaram um crescimento superior à inflação, o que não se manteve em 2014.

Gráfico 2 - Índices de preços reais dos bens alimentares no produtor, indústria e consumidor (Rácio entre os Índices de preços e os Índices de preços no consumidor -total)



Fonte: GPP, a partir de INE

Índices de preços e de custos de produção no sector agrícola

Até 2011, o preço de venda no produtor não acompanhou o crescimento dos custos necessários à sua produção, em particular os bens de consumo corrente que apresentaram um crescimento muito acentuado. De facto, entre 2005 e 2011, o preço de venda no produtor cresceu 1,5% em média anual, enquanto os custos associados à produção cresceram respetivamente 5,1% e 2,6%, nos bens de consumo corrente e de investimento. Este diferencial de crescimento é, particularmente evidente a partir de meados de 2007, em virtude do aumento do preço do petróleo e de matérias-primas agrícolas e traduziu, certa-

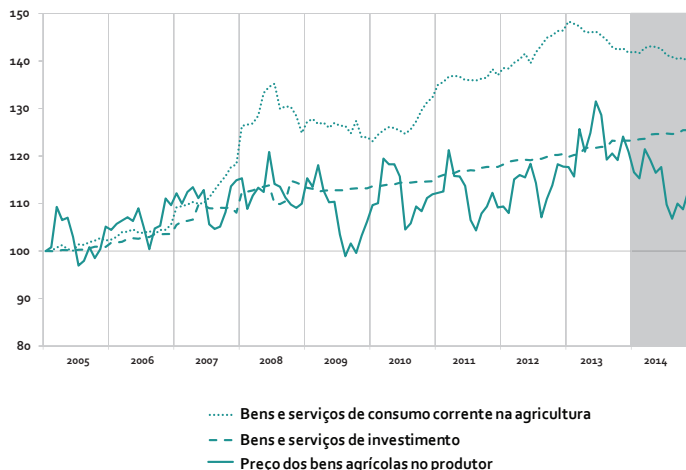
mente, numa diminuição das margens ligadas à produção.

Contudo, a partir de 2012, esta tendência inverteu-se com o preço à produção a crescer mais que os preços dos consumos intermédios.

Este sinal positivo não se manteve em 2014, em que ocorreu novamente uma degradação dos preços na produção face ao preço dos consumos intermédios em 2014 (-6,9% na produção e -2,0% nos consumos intermédios). Os principais custos de produção, em particular os alimentos para animais e energia, diminuíram a par dos preços dos cereais e do petróleo no mercado mundial, contudo insuficiente para compensar a diminuição do preço de venda dos produtos agrícolas.

⁴ Permite evidenciar os movimentos de preços alimentares que não se devem à alteração média da economia

Gráfico 3: Índices de preços dos bens alimentares no produtor e dos meios de produção na agricultura



Fonte: GPP, a partir de INE

Quadro 1: Índices de preços dos bens alimentares no produtor e dos meios de produção na agricultura e dos meios de produção agrícolas entre 2012 e 2014 (2005=100)

	2012	2013	2014	Taxa de variação (%)	
				2012-2013	2013-2014
Input total	137.9	140.7	137.9	2.1	-2.0
Bens e serviços de consumo corrente na agricultura	140.5	143.4	139.8	2.1	-2.5
Bens e serviços de investimento	119.0	121.4	124.1	2.0	2.2
Sementes e plantas	120.8	114.6	121.6	-5.2	6.1
Energia e lubrificantes	153.5	147.4	137.8	-3.9	-6.5
Azubos e corretivos do solo	183.6	178.7	167.0	-2.7	-6.6
Produtos de proteção das culturas	156.7	174.8	171.3	11.6	-2.0
Despesas veterinárias	105.8	105.0	102.8	-0.7	-2.2
Alimentos para animais	159.6	171.1	162.2	7.2	-5.2
Preço dos bens agrícolas no produtor	111.3	119.8	111.5	7.6	-6.9
Preço dos produtos alimentares no consumidor	110.4	112.8	111.2	2.1	-1.4
Preço na indústria alimentar	114.3	116.5	113.6	1.9	-2.5
IPC total	116.1	116.4	116.1	0.3	-0.3

Fonte: GPP, a partir de INE

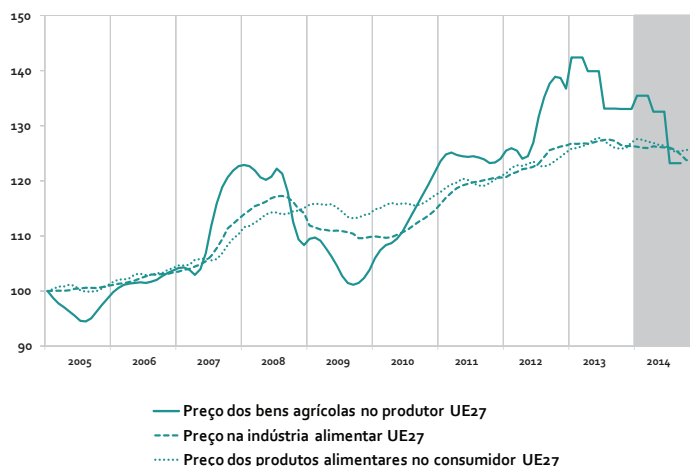
Os alimentos para animais possuem, com exceção dos adubos, a maior volatilidade de preços (0,18 face a 0,06 no produtor), imediatamente seguidos da energia e lubrificantes (0,15). Contudo, a análise da correlação não indicou existir uma forte relação entre o preço dos bens agrícolas e os custos inerentes à produção, o que mostra a dificuldade, por parte do produtor agrícola, em repercutir no preço de venda as variações de preços dos meios de produção.

Índices de preços dos bens alimentares UE27
Na UE também se verificou uma evolução tendencialmente aproximada dos preços dos bens alimentares na produção, indústria e consumidor, notando-se uma maior tendência de crescimento dos preços à produção face à indústria e ao comércio. O ritmo de crescimento dos preços dos bens alimentares na UE foi superior ao verificado em Portugal em toda a cadeia de abastecimento alimentar para o período 2005-2014. A evolução dos

preços na UE, nomeadamente dos bens agrícolas, está fortemente influenciada pelo comportamento do preço dos cereais, devido à importância

dos cereais na estrutura produtiva europeia, o que pode explicar em parte o diferencial de crescimento entre a UE e Portugal.

Gráfico 4: Índice harmonizado de preços mensal dos bens alimentares produtor*, indústria e consumidor UE27



*Dados trimestrais a partir de 2013

Fonte: EUROSTAT.

O preço dos bens agrícolas apresenta maior volatilidade face ao preço dos restantes intervenientes na cadeia. Diferentemente do que se pas-

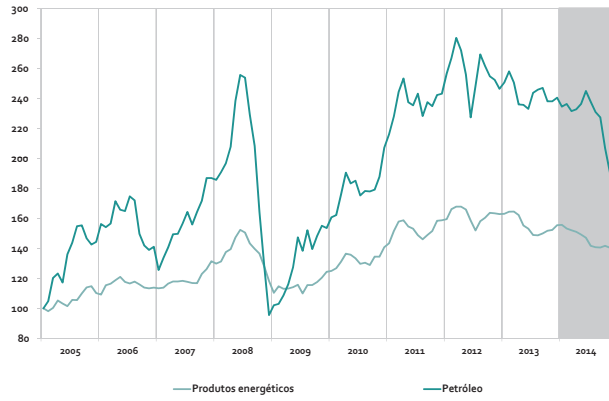
sou em Portugal, os preços dos bens ao longo de toda a cadeia alimentar têm crescido mais do que a inflação.

Nota Metodológica

A metodologia utilizada é a constante nos dois relatórios relativos aos Índices de Preços na Cadeia de Abastecimento Alimentar publicados em Maio de 2012 e Outubro de 2014 e elaborados pelo Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP) em conjunto com a Direção Geral das Atividades Económicas (DGAE).

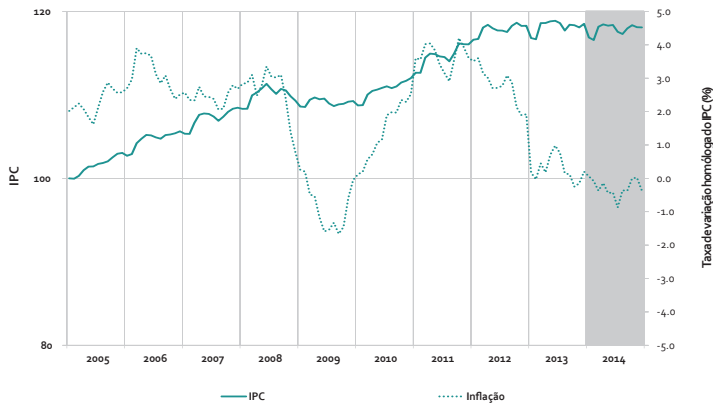
ANEXOS

Gráfico A1: Índices de preços mensais – petróleo e produtos energéticos



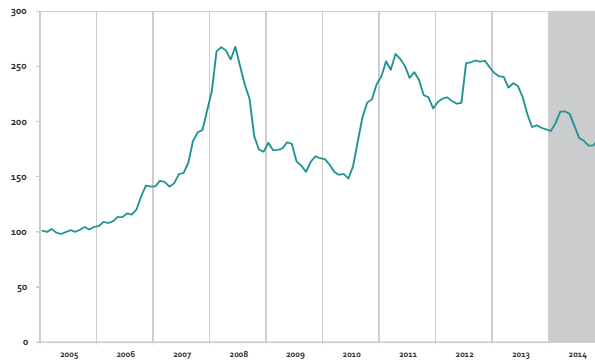
Fonte: GPP, a partir de INE e Banco de Portugal

Gráfico A2: Índices de preços no consumidor PT e taxa de variação homóloga



Fonte: GPP, a partir de INE

Gráfico A3: Índices dos preços dos cereais internacional



Fonte: FAO.

Quadro A1: Indicadores estatísticos de caracterização dos índices de preços:
produtor, indústria e consumidor

2005-2013 INE

	Amplitude do índice	Coeficiente de variação	Coeficiente de correlação		
			Produtor	Indústria	Consumidor
2005-2014					
Preço dos bens agrícolas no produtor	34.6	0.06	1.00	0.67	0.74
Preço na indústria alimentar	20.0	0.05	0.67	1.00	0.94
Preço dos produtos alimentares no consumidor	15.0	0.04	0.74	0.94	1.00
2005-2010					
Preço dos bens agrícolas no produtor	23.9	0.05	1.00	0.49	0.68
Preço na indústria alimentar	13.1	0.03	0.49	1.00	0.90
Preço dos produtos alimentares no consumidor	11.9	0.03	0.68	0.90	1.00
2011-2014					
Preço dos bens agrícolas no produtor	27.1	0.05	1.00	0.52	0.56
Preço na indústria alimentar	10.1	0.03	0.52	1.00	0.83
Preço dos produtos alimentares no consumidor	8.1	0.02	0.56	0.83	1.00

Fonte: GPP, a partir de INE

Quadro A2: Indicadores estatísticos de caracterização dos índices de preços dos meios
de produção da agricultura (2005-2014)

	Coeficiente de correlação com preços dos bens agrícolas	Média	Desvio padrão	Coeficiente de variação	Taxa de crescimento médio anual %
Bens e serviços de consumo corrente na agricultura	0.66	126.5	15.3	0.12	3.8
Bens e serviços de investimento	0.63	113.4	7.6	0.07	2.4
Sementes e plantas	0.51	106.5	8.9	0.08	2.2
Energia e lubrificantes	0.64	134.2	19.5	0.15	3.6
Azubos e corretivos do solo	0.53	158.3	35.5	0.22	5.9
Alimentos para animais	0.68	138.1	24.9	0.18	5.5
Preço dos bens agrícolas no produtor	1.00	111.3	6.6	0.06	1.2

Fonte: GPP, a partir de INE

ASSUNTOS BILATERAIS E MULTILATERAIS

CULTIVAR

S.m. Botânica. QUALQUER VARIEDADE VEGETAL CULTIVADA, SEJA QUAL FOR SUA NATUREZA GENÉTICA.

FICHA DE LEITURA BIBLIOGRÁFICA

TEMA:

Análise prospectiva do desenvolvimento da agricultura global

REFERÊNCIA:

AUTOR: OECD/Food and Agriculture Organization of the United Nations

TÍTULO: OECD-FAO Agriculture Outlook 2014-2023/ Capítulo 1 – Overview of the OECD-FAO OUTLOOK 2014-2023

TIPO DE DOCUMENTO: Relatório

LOCALIZAÇÃO DO DOCUMENTO: http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2014-en

IDIOMA: Inglês

NÚMERO DE PÁGINAS: 329

DATA DE EDIÇÃO: 2014

PALAVRAS-CHAVE: Agricultura, prospectiva, projeções, matérias-primas agrícolas, produção, *stocks*, consumo, comércio, preços, política comercial, desenvolvimento

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA: Organization for Economic Cooperation and Development / Food and Agriculture Organization of the United Nations (2014), OECD-FAO Agricultural Outlook 2014, OECD Publishing.

INTRODUÇÃO/ENQUADRAMENTO:

O *OECD-FAO Agriculture Outlook 2014-2023* é um relatório anual, produzido em conjunto pela OCDE e pela FAO, que faz uma análise prospectiva dos mercados das matérias-primas agrícolas, fornecendo um cenário plausível do desenvolvimento da agricultura global para a próxima década, assumindo certos pressupostos acerca dos principais fatores explicativos, da evolução macroeconômica, da produtividade, da população e da política comercial e agrícola.

A presente ficha de leitura versa sobre o capítulo 1 do relatório – *Overview of the OECD-FAO Agriculture Outlook 2014-2023*. O capítulo começa por apresentar o contexto e os pressupostos que afetam a evolução dos mercados agrícolas e das pescas, desenvolvendo depois a análise prospectiva nas vertentes do consumo, produção, comércio e preços, com a incidência nos cereais, sementes oleaginosas, açúcar, algodão, biocombustíveis, carne, laticínios e pescas.

RESUMO:

1. As projeções do *OECD-FAO Agriculture Outlook 2014-2023* para o período 2014-2023 apontam sumariamente para o seguinte:

- Crescimento do consumo global, mas a um ritmo mais lento do que na década passada, sendo as economias asiáticas as principais responsáveis pelo acréscimo; há uma alteração estrutural nas dietas no sentido de maior incorporação de gorduras, proteínas e açúcares;
- Abrandamento do crescimento da produção global, sendo as regiões em desenvolvimento as principais responsáveis pelo aumento, onde os custos de produção, a disponibilidade de terra para a agricultura e as preocupações ambientais são fatores menos restritivos; espera-se uma alteração na estrutura global de produção no sentido de uma maior produção de cereais secundários e de oleaginosas para satisfazer uma procura conforme ao novo perfil de consumo humano, orientada para a alimentação animal e para os biocombustíveis;
- Aumento do volume de comércio, para todos os bens agrícolas, mas de modo geral a um ritmo mais lento; acentua-se a bipolarização comercial, com as Américas a fortalecerem a sua posição enquanto principais exportadores líquidos, enquanto a Ásia e África serão os principais importadores líquidos;
- Diminuição dos preços dos produtos, em termos reais, fixando-se abaixo dos máximos recentes; ainda assim, os preços reais na pecuária, laticínios, peixe e etanol ficarão acima da média registada na década passada.

2. Desenvolvimento

Contexto e pressupostos

A produção global da maioria dos bens agrícolas aumentou em 2013. Tratou-se de um aumento particularmente importante no caso do trigo e do milho, em grande medida devido às colheitas excecionais em 2013/2014, e das oleaginosas, em resultado da expansão da produção de óleo de palma. Face a este aumento da oferta, os preços permaneceram sob uma pressão descendente.

No caso da carne e dos laticínios, o aumento marginal da produção global e os elevados custos das rações permitiram a recuperação dos respetivos preços para níveis históricos em 2013.

A produção de aquacultura conheceu um aumento significativo em resposta a uma procura crescente. Não obstante, os preços têm sido instáveis em muito devido à volatilidade dos preços das rações e a surtos de doenças infecciosas na aquacultura.

A oferta global de etanol e do biodiesel é abundante, pelo que os preços estão em declínio desde os elevados níveis registados em 2011.

As projeções para o período 2014-2023 têm por base os seguintes pressupostos políticos e macroeconómicos:

- Recuperação económica modesta e desigual quer a nível global quer a nível da União Europeia (UE); abrandamento do crescimento económico nas regiões emergentes, em particular na China e Índia;
- Crescimento da população global mais lento e especialmente baixo na UE (0,1% ao ano);
- Inflação moderada nos países da OCDE e baixa na zona euro (risco de deflação);
- Dólar mais forte e consequente depreciação das moedas do Brasil, Índia e África do Sul em mais de 40%;
- Crescimento dos preços da energia a um ritmo lento;
- Reformas políticas com impactos na estrutura dos mercados, nomeadamente a política agrícola comum (PAC).

OECD-FAO Agriculture Outlook 2014-2023 para o consumo 2014-2023

O *OECD-FAO Agriculture Outlook 2014-2023* projeta um abrandamento do crescimento do consumo global de produtos agrícolas, sendo que as economias asiáticas são responsáveis pela maior parte desse acréscimo. O crescimento significativo da população em África resultará também num aumento do consumo total, embora seja marginal se avaliado *per capita*. Por sua vez, na Europa e nos EUA, os elevados níveis de consumo alimentar *per capita* e o declínio das taxas de crescimento da população determinarão um crescimento do consumo muito lento.

Os cereais continuarão a ser a base da dieta humana. No entanto, o aumento dos rendimentos, a crescente urbanização e a globalização dos hábitos alimentares contribuem para uma alteração na estrutura da dieta, agora mais rica em proteínas, mais diversificada e com maior incorporação de alimentos já prepa-

rados e processados e, conseqüentemente, de óleos vegetais e açúcar.

Em linha com as alterações esperadas nos hábitos alimentares, o *outlook* projeta para a próxima década as seguintes tendências interrelacionadas:

- Aumento substancial da procura de carne (sobretudo frango e porco) e produtos lácteos;
- Aumento do consumo de peixe, embora seja de esperar um abrandamento do crescimento na segunda metade da década face a um aumento dos preços superior ao verificado na carne;
- Importância crescente dos biocombustíveis (bioetanol e biodiesel) enquanto dimensão da procura, embora muito dependente dos objetivos e mandatos estabelecidos pelos governos no contexto das políticas energéticas e ambientais.
- Conseqüente mudança no uso dos cereais, com a procura de cereais destinada para alimentação animal (e para a produção de etanol) a crescer mais do que aquela que é dirigida diretamente à nutrição humana (trigo e arroz); consumo de oleaginosas a crescer mais do que qualquer outro bem;
- Aumento do consumo de açúcar.

OECD-FAO Agriculture Outlook 2014-2023 para a produção 2014-2023

O OECD-FAO Agriculture Outlook 2014-2023 projeta um declínio das taxas de crescimento da produção da maioria das culturas, o que está principalmente relacionado com os crescentes custos dos consumos intermédios (energia, rações) e do trabalho.

À semelhança do verificado na década passada, parte substancial do crescimento da produção global será oriunda da América Latina, da África Subsariana, da Europa de Leste e em parte da Ásia, enquanto a Europa Ocidental registará um crescimento marginal. Grande parte da produção agrícola adicional será, portanto, oriunda das regiões em vias de desenvolvimento onde fatores como o aumento dos custos de produção, a disponibilidade de terra para a agricultura e as preocupações ambientais são menos restritivos.

As mudanças na estrutura da produção global refletirão, em boa medida, as alterações analisadas ao nível do consumo, projetando-se as seguintes tendências interrelacionadas:

- Aumento da produção global de carne, sobretudo nas regiões em desenvolvimento e onde há maior oferta de rações; a carne de aves domi-

nará o setor, ultrapassando a carne de porco em 2020; no entanto, porque ambos são intensivos no uso de rações cujos preços se projetam relativamente elevados, o crescimento será mais lento quando comparado com a década passada; a produção de carne de vaca (e de ovelha) crescerá a um ritmo mais rápido do que na década passada mas, em virtude do reduzido número de efetivos, das restrições ambientais e dos ciclos de produção mais longos, ficará aquém do crescimento esperado para a produção de carne de aves e porco;

- Liderança da Índia na produção de leite, ultrapassando a UE enquanto maior produtor de laticínios;
- Aumento da produção de peixe em resultado do aumento da produção de aquacultura; em 2023, mais de metade da produção mundial de aquacultura terá lugar na China;
- Aumento da produção de biocombustíveis (etanol e biodiesel) em cerca de 50%, face a uma expansão da procura oriunda dos países desenvolvidos; ainda assim, representará um abrandamento face à década passada, quando a produção mais que duplicou; a cana-de-açúcar, o milho e os óleos vegetais continuarão a ser os produtos agrícolas mais utilizados para este fim;
- Conseqüente aumento da produção global de cereais; a produção de cereais secundários (em volume) será a componente mais importante (oriunda, em grande parte, dos países desenvolvidos), seguida da produção de oleaginosas (que ocorrerá, sobretudo, nas regiões em desenvolvimento); em contraste, a expansão da produção de cereais para consumo alimentar final, como o trigo e arroz, será moderada e abaixo das taxas de crescimento registadas na década passada;

Os aumentos das produções do trigo, cereais secundários e oleaginosas basear-se-ão principalmente no aumento da produtividade, enquanto os aumentos da produção das oleaginosas, cana-de-açúcar e algodão resultarão também da expansão de área de cultivo.

Implicações resultantes para o comércio e para os preços 2014-2023

Em resultado do abrandamento do crescimento da produção e do consumo, o *Outlook* projeta o aumento do volume de comércio para todos os bens, mas de modo geral a um ritmo mais lento do que o verificado na década passada.

Em termos globais, as tradicionais regiões exportadoras manterão as suas posições. A América Latina e Caribe e América do Norte reforçarão a suas lideranças, tornando-se, em 2023 os principais exportadores líquidos da maioria dos bens, quer em volume quer em valor. Os maiores défices comerciais em volume registrar-se-ão em África e na Ásia, com a China a liderar o crescimento das importações.

Há uma separação geográfica entre a oferta e a procura que favorece o comércio. Por outro lado, verifica-se que as exportações estão geograficamente muito concentradas e as importações mais dispersas pelo mundo.

O *Outlook* antecipa que o fim do sistema de quotas do açúcar na União Europeia representará uma diminuição das importações de açúcar e um aumento da produção de açúcar proveniente da cultura de beterraba, por parte da UE.

No que respeita à evolução dos preços, o *Outlook* recorda que a recente alta de preços teve como resposta um forte aumento da produção de bens alimentares em 2013, conduzindo, de maneira geral, a uma correção dos preços durante os primeiros anos do período sob projeção.

No balanço final, os preços reais de todos os bens fixar-se-ão abaixo dos verificados no período mais recente (2011-2013). Quando comparados com a década passada, os preços reais dos cereais, do arroz, das oleaginosas, dos óleos vegetais, do açúcar e do algodão serão mais baixos. Enquanto os relativos à pecuária, laticínios, peixe e etanol serão mais elevados do que a média registada na última década.

COMENTÁRIOS:

O relatório sob leitura fornece informações importantes sobre as tendências do mercado e as projeções de bens, a forma como estas são influenciadas pelas políticas, e as incertezas que podem influenciar o exercício de prospetiva. Constitui, pois, uma leitura fundamental para todos os envolvidos com as políticas e os mercados agrícolas.

Aquando da apresentação do relatório em Roma (<http://reliefweb.int/report/world/oecd-fao-agricultural-outlook-2014-2023>), José Graziano da Silva, diretor-geral da FAO, sublinhou a mensagem muito positiva do *Outlook* e o bom desempenho do setor agrícola nos países em desenvolvimento. Por seu lado, Angel Gurría, secretário-geral da OCDE, desta-

O *Outlook* faz um destaque para os fatores macroeconómicos que influenciam os preços dos alimentos. Reconhecendo que o aumento dos preços, no período de 2007-2008, suscitou um interesse renovado pela compreensão da problemática, assinala que a opinião consensual é a de que são vários os fatores explicativos do aumento dos preços, embora exista divergência quanto à contribuição de cada um dos fatores. Indica ainda que os fatores explicativos relacionados com o aumento dos preços mais citados são: as condições ambientais desfavoráveis, o aumento dos preços da energia, o aumento da procura por biocombustíveis, a depreciação do dólar, o abrandamento da produtividade, os baixos níveis de existências cerealíferas e especulação de mercado.

No entanto, segundo a análise realizada pelo próprio *Outlook*, os fatores mais explicativos para os movimentos dos preços dos produtos alimentares são os relacionados com o lado da procura e de natureza macroeconómica, designadamente o aumento da procura oriunda dos mercados emergentes, as alterações da taxa de câmbio nos Estados Unidos, a oferta de moeda americana e o preço do petróleo. Relativamente a este último fator, ressalva que a sua relação com os preços alimentares provavelmente foi alterada com a emergência dos biocombustíveis, muito embora não haja consenso entre os investigadores sobre a dimensão desse impacto.

Dada a natureza global dos determinantes, o *Outlook* defende ainda que as políticas destinadas a mitigar os impactos da alta de preços dos bens alimentares requerem coordenação multilateral.

cou o regresso a condições mais estáveis nos mercados agrícolas.

Atendendo ao papel que as reformas políticas têm na alteração das estruturas dos mercados, constitui uma limitação do *Outlook* não levar em conta a Lei Agrícola de 2014 dos EUA e a reforma da Política Agrícola Comum de 2013 na UE em toda a sua extensão. No mesmo sentido, incertezas quanto à decisão da Agência de Proteção do Ambiente dos Estados Unidos (EPA) relativa aos biocombustíveis significa que importantes alterações de política podem ter implicações significativas ao nível da produção dos respetivos bens, pelo que as atuais projeções podem não refletir a realidade da próxima década.

FICHA DE LEITURA BIBLIOGRÁFICA

TEMA:

Segurança alimentar e produção agroalimentar

REFERÊNCIA:

AUTORES: FAO, Graziano da Silva, J.

TÍTULOS: *The State of Food Insecurity in the World 2014 (SOFI)*; *Adressing Food Security Challenges under Increasing Demand for Land, Soil and Energy*; *Declaration of FAO General Director to the Berlin Agriculture Ministers' Summit at Global Forum for Food and Agriculture 2015*

TIPO DE DOCUMENTOS (RESPECTIVAMENTE): Relatório da FAO, Dois discursos no Global Fórum para a Alimentação e Agricultura (Berlim, 16 e 17 de janeiro de 2015)

LOCALIZAÇÃO DO DOCUMENTO: <http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>; <http://www.fao.org/about/who-we-are/director-gen/faodg-statements/detail/pt/c/275129/>; <http://www.fao.org/about/who-we-are/director-gen/faodg-statements/detail/pt/c/275189/>;

IDIOMA: Inglês

ENQUADRAMENTO:

Esta nota foi elaborada tendo como ponto de partida o relatório 2014, publicado pela FAO, sobre o estado da insegurança alimentar no Mundo. As intervenções

do DGFAO, J. Graziano da Silva no *Global Forum for Food and Agriculture* realizado por ocasião da *2015 Green Week* de Berlim

RESUMO:

Apesar do aumento da disponibilidade de alimentos ter triplicado desde 1945, há ainda 805 milhões de pessoas que sofrem de fome crónica.

A publicação da FAO, *The State of Food Insecurity in the World (SOFI)*, que faz anualmente o ponto de situação sobre a fome no mundo, estima que um nono

da população mundial sofre de malnutrição crónica em 2012-14. Esta estimativa representa menos 100 milhões de pessoas com fome na última década e menos 209 milhões desde 1990-92.

Entre 1990-92 e 2012-14 verificou-se uma redução de 42% da população com fome crónica nas regiões em

desenvolvimento, zona onde a incidência deste problema é mais grave. Apesar deste progresso, 13,5% da população mundial continua cronicamente malnutrida nestas regiões, contra 23,4% em 1990-92.

O Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM) de reduzir para metade até 2015 a proporção de população mal nutrida no mundo em desenvolvimento, pode ainda ser alcançada, desde que sejam desenvolvidos esforços imediatos consideráveis, particularmente nos países em que a evolução deste processo estagnou.

Apesar do progresso alcançado, grandes assimetrias prevalecem nas regiões em desenvolvimento. O leste e o sudeste asiático, já atingiram o ODM relativo à fome, enquanto o Cáucaso e a Ásia Central estão em vias de o conseguir. A América latina e as Caraíbas não só já atingiram o ODM, como estão quase a atingir o objetivo mais ambicioso da Cimeira Alimentar Mundial de reduzir para metade o número de malnutridos.

Por outro lado, a África subsariana e o sul e oeste asiático registaram um progresso insuficiente para atingir o ODM. A África subsariana tornou-se o domicílio de mais de um quarto das pessoas subnutridas do mundo, devido ao aumento de 38 milhões de pessoas com fome desde 1990-92.

Segundo o **Diretor Geral da FAO, J. Graziano da Silva**, nas suas alocações ao Global Fórum para a Alimentação e Agricultura 2015 realizado em Berlim, para alimentar 9 biliões de pessoas em 2050 a nível mundial, será necessário aumentar a produção de alimentos em 60%.

Por outro lado, satisfazer as necessidades alimentares futuras com base no modelo de agricultura intensiva aplicado nos últimos 40 anos implica um

consumo de mais 50% de energia e de mais 40% de água. As alterações climáticas e o aumento da concorrência no uso dos recursos naturais, água e solo, aumentam os desafios que se colocam à melhoria da segurança alimentar.

É necessário produzir mais com menos impacto, utilizando processos que sejam economicamente, socialmente e ambientalmente sustentáveis. J. Graziano da Silva considera que a sustentabilidade não deve ser exigida só do lado da produção, sendo necessária também uma abordagem ao nível da cadeia alimentar que abranja a pós-colheita, a comercialização e o consumo, e que tenha em vista também a redução das perdas alimentares e o desperdício.

No que respeita aos biocombustíveis, é da opinião que se tem de evoluir de um debate "alimentação versus combustível" para um debate "alimentação e combustível". A alimentação deve ter prioridade, mas os biocombustíveis não podem ser vistos como uma ameaça. Considera que a sua procura tem tido um efeito estabilizador dos preços dos alimentos, evitando que os preços agrícolas caíam ao ponto de os agricultores serem desencorajados de produzir.

Para J. Graziano da Silva, importa ainda que os sistemas alimentares sejam inclusivos, criadores de emprego e de valor, especialmente para os produtores familiares, os pequenos produtores, e a juventude, devendo ser desenvolvidas políticas que respondam às suas necessidades, edificadas no seio do seu conhecimento e que respeitem as suas tradições. O apoio a conceder deve abranger a garantia de acesso aos recursos naturais, como terra e água, crédito, mercados e informação, bem como o reforço das capacidades.

FICHA DE LEITURA BIBLIOGRÁFICA

TEMA:

Modelização da adaptação às alterações climáticas

REFERÊNCIA:

AUTOR: Ada Ignaciuk¹, Daniel Mason-D'Crozvon²

¹: OECD, France; ²: International Food Policy Research Institute (IFPRI), United States

TÍTULO: Modelling Adaptation to Climate Change in Agriculture

TIPO DE DOCUMENTO: Estudo

LOCALIZAÇÃO DO DOCUMENTO: <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrclljbxbq-en>

IDIOMA: Inglês

NÚMERO DE PÁGINAS: 58

DATA DA EDIÇÃO: 2014

PALAVRAS-CHAVE: cenários agrícolas a longo prazo, alterações climáticas, adaptação às alterações climáticas, modelização da adaptação, custos de adaptação

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA: OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, n.º 70 (2014), OECD Publishing, Paris.

RESUMO:

O estudo analisa a forma como uma escolha adequada de medidas de adaptação pode limitar algumas das esperadas consequências negativas das alterações climáticas na segurança alimentar e, em alguns casos, produzir benefícios líquidos.

Considerando como determinantes para o futuro do setor agrícola o conjunto dos efeitos decorrentes

das condições biofísicas a que as culturas e a pecuária serão expostas, da evolução socioeconómica e das políticas agrícolas e bioenergéticas, os autores baseiam a sua análise na tipificação de possíveis cenários para mercados agrícolas em 2050 (políticos¹, socioeconómicos² e climáticos³) e obtêm projeções pela utilização dum modelo de efeito combinado⁴ (económico de equilíbrio

¹ AgMIP, *The Agricultural Model Intercomparison and Improvement Project*, <http://www.agmip.org/>

² SSPs, *Shared Socio-economic Pathways*, <https://secure.iiasa.ac.at/web-apps/ene/SspDb/dsd?Action=htmlpage&page=about#intro>.

parcial (políticas & preços) & hidrológico (sistemas hídricos & *stress* hídrico)) que incorpora dados resultantes da aplicação aos cenários tipificados de modelos biofísicos de culturas⁵. Os resultados deste estudo mostram que nos cenários climáticos mais negativos a produtividade de culturas de alimentos críticos pode baixar em mais de 30% em algumas regiões até 2050. Assim, e com vista a identificar medidas de adaptação a recomendar, os autores desenvolveram novas projeções do modelo para cinco cenários adicionais orientados ao desenvolvimento de variedades de culturas mais tolerantes ao calor e à seca (I&D agrícola: desenvolver tecnologia & transferir tecnologia) e de estratégias para rega (gestão da água: rega eficiente; expansão da infraestrutura de rega; combinação das duas práticas)⁶. Qualquer um dos cenários de adaptação aponta para incrementos de produtividade e reduções nos preços mundiais das principais culturas, e ainda

para efeitos indiretos a nível de alteração dos padrões de plantio, da alocação de terras e de seleção de culturas.

Independentemente dos sinais positivos em mitigação que resultarão do investimento para adaptação dos países da OCDE, o estudo também evidencia que de tal não são esperadas repercussões significativas para a segurança alimentar nos países em desenvolvimento enquanto não resultar em grandes alterações nos preços. A avaliação efetuada pelos autores para a determinação dos custos de adaptação, em metodologia baseada na do Banco Mundial⁷ e aplicada aos países da OCDE para duas medidas de adaptação (I&D e equipamentos de rega mais eficiente), aponta para a necessidade de investimentos (públicos & privados) que variam entre os 16 e 20 mil milhões de dólares por ano (custo total), podendo ser mais elevado se medidas de mitigação não forem entretanto implementadas.

COMENTÁRIOS:

O documento OCDE é especialmente relevante para Portugal uma vez que, evidenciando elementos alinhados com o diagnóstico e recomendações produzidos no âmbito da Estratégia de Adaptação da Agricultura e das Florestas às Alterações Climáticas – Portugal Continental (MAMAOT, 2013), será ferramenta útil à reavaliação em curso para uma melhor integração das medidas delineadas com as restantes medidas setoriais nacionais e com as projeções das emissões de carbono (2010-2050) para a agricultura, a floresta e o uso dos solos em Portugal desenvolvidas em estudo de suporte ao Roteiro Nacional do Baixo Carbono (AGROGES, 2012).

Apesar da complexidade das componentes em análise no estudo OCDE e das incertezas que lhe estão associadas, incluindo as decorrentes de diferenças geográficas não captadas pela escala do estudo, e das cuidadas recomendações dos autores para que a

utilização dos seus resultados atenda ao contexto em que são produzidos (limitações dos modelos, insuficiência de informação relevante, agregação regional, etc.), tem dados de interesse na caracterização (globais, OCDE e nacional), nas abordagens aplicadas e na análise de fatores determinantes ao suporte à decisão para a tomada de opções estratégicas para adaptação climática. Nesta medida desafiam a:

- Aplicar o exercício ao contexto nacional para ganho robustez na análise, sempre que possível com dados nacionais;
- Ponderar a importância da definição de prioridades de alinhamento de políticas entre áreas determinantes para adaptação na agricultura (I&D e água), com vista à criação duma dinâmica mais facilitada e técnica e financeiramente mais eficaz.

³ RCP 8.5, *Representative Concentration Pathway 8.5*, http://sedac.ipcc-data.org/ddc/ar5_scenario_process/RCPs.html; IPSL, *Institute Pierre Simone Laplace*, <http://igcmg.ipsl.jussieu.fr/Doc/IPSLCM4/>; Hadley, *Hadley Centre Global Environmental Model*, <http://www.metoffice.gov.uk/research/modelling-systems/unified-model/climate-models/hadgem1>

⁴ IMPACT, *International Model for Policy Analysis of Agricultural Commodities and Trade*, <http://www.ifpri.org/book-751/ourwork/program/impact-model>.

⁵ DSSAT, *Decision Support System for Agrotechnology Transfer*, <http://www.ifdc.org/expertise/decision-support-tools/decision-support-system-for-agrotechnology-transfer/>; LPJmL, *Lund-Potsdam-Jena managed Land*, <https://www.pik-potsdam.de/research/projects/activities/biosphere-water-modelling/lpjml>.

⁶ OECD (2008), *Economic Aspects of Adaptation to Climate Change: Costs, Benefits and Policy Instruments*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264046214-en>; OECD (2012a), *Adaptation and innovation: an analysis of crop biotechnology patent data*, <http://dx.doi.org/10.1787/19970900-en>; OECD (2012b), *Global irrigation water demand projections to 2050: An analysis of convergences and divergences*, COM/TAD/CA/ENV/EPOC/WPBWE(2012)2/FINAL-en

⁷ EACC study, *Economics of Adaptation to Climate Change* <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2011/06/06/economics-adaptation-climate-change>.

FICHA DE LEITURA BIBLIOGRÁFICA

TEMA:

Abolição do sistema de quotas leiteiras na Suíça: debate nas instituições e análise dos principais impactos

REFERÊNCIA:

AUTOR: Therese Haller

TÍTULO: "Abolição do Sistema de Quotas Leiteiras na Suíça"

TIPO DE DOCUMENTO: Estudo elaborado por Dr. Therese Haller, Universidade de Berna de Ciências Aplicadas, solicitado pelo European Milk Board

LOCALIZAÇÃO DO DOCUMENTO: Estudo remetido ao Ministério da Agricultura e Pescas pelo *European Milk Board* e disponível no sítio desta entidade: http://www.europeanmilkboard.org/fileadmin/Dokument/Press_Release/EMB-allgemein/2014/Studie_Ausstieg_Milchquoten_EN2.pdf

IDIOMA: Inglês

NÚMERO DE PÁGINAS: 45

DATA DE EDIÇÃO: 10 de abril de 2014

PALAVRAS-CHAVE: Setor do Leite, abolição do regime de quotas leiteiras, competitividade, liberalização, regulação, custos de produção, zonas desfavorecidas, cadeia de valor, sobre capacidade instalada

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA: Haller, Therese (2014), *Abolition of the Milk Quota System in Switzerland*, *European Milk Board*

ENQUADRAMENTO:

A abolição do sistema de quotas leiteiras na Suíça foi objeto de um intenso debate ao nível político, nas duas Câmaras que compõem o Parlamento Suíço, bem como entre os diferentes agentes do setor. O relatório coloca em evidência as dificuldades que o processo envolveu, nomeadamente pela falta de articulação entre

os diferentes atores no sentido de assegurar uma regulação adequada no período pós-quotas.

Este estudo permite também uma melhor perceção das consequências e impactos que o fim das quotas leiteiras, durante o corrente ano de 2015, deverá implicar para a produção de leite na União Europeia (UE).

RESUMO:

A articulação e a parceria no seio do setor do leite, entre produtores, cooperativas e indústria são um fator crítico para uma adequada transição para um novo paradigma de orientação para o mercado, reforço de competitividade, fabricação de produtos lácteos de qualidade e internacionalização.

O aumento de produção de leite após o fim do regime de quotas ficou claramente aquém do que era previsto nos estudos e projeções efetuadas nos anos que precederam o fim deste mecanismo de mercado. Por outro lado, constatou-se que a elasticidade da procura de produtos lácteos revelou-se mais reduzida do que o esperado o que colocou em evidência o sobredimensionamento da capacidade instalada e a necessidade de adaptação e redução da mesma.

A análise de mercado permite igualmente concluir que a manutenção de pagamentos ligados no setor permitiu minorar a desvantagem competitiva das regiões de montanha e evitar uma deslocação massiva da produção para as regiões

O poder de uma única indústria em determinada região, como sucedeu no caso da Suíça, originou conflitos e antagonismo entre os produtores, o que deve ser tido em conta na aposta da UE no reforço das Organizações de Produtores, nomeadamente do seu poder negocial

As exportações resultantes do aumento de produção destinaram-se apenas a escoar excedentes, não se tendo verificado uma aposta nos produtos mais valorizados pela procura internacional.

A *CULTIVAR* é uma publicação de cadernos de análise e prospetiva do Ministério da Agricultura e do Mar com a responsabilidade editorial do GPP - Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral. A publicação pretende contribuir, de forma continuada, para a constituição de um repositório de informação sistematizada relacionada com áreas nucleares do ministério suscetíveis de apoiar a definição de futuras estratégias de desenvolvimento e preparação na definição de instrumentos de política pública.

A *CULTIVAR* desenvolve-se a partir de três linhas de conteúdos:

- «**Grandes tendências**» integra artigos de análise de fundo realizados por especialistas, atores relevantes e parceiros sociais, convidados pelo GPP.
- «**Observatório**» pretende ser um espaço para reunir, tratar e disponibilizar um acervo de informação e dados estatísticos de reconhecido interesse mas que não estão diretamente acessíveis ao grande público.
- «**Assuntos Bilaterais e Multilaterais**» destina-se a acolher a divulgação de documentos de organizações, nomeadamente os cedidos pelo GPP nos vários fora nacionais e internacionais.

