



1. Relatório da Subcomissão Específica para análise do setor do leite e produtos lácteos

Plataforma para o Acompanhamento das Relações na Cadeia Alimentar - Reunião Plenária

12 de janeiro de 2022 | Lisboa – MA/VTC

Constituição da subcomissão

O Despacho n.º 8819/2021, de 7 de setembro de 2021, criou a subcomissão específica, no âmbito da PARCA, dedicada ao setor do leite e produtos lácteos, com a competência de elaborar um **relatório de diagnóstico contendo a análise da situação atual do setor**, designadamente da estrutura de custos e de proveitos das diversas fases da cadeia (produção, indústria e retalho) e dos circuitos e fluxos de produtos, bem como proceder à elaboração de propostas de atuação, para ser apresentado à PARCA até final de 2021.

A subcomissão foi constituída pelas **seguintes entidades**:

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP), que coordenou os trabalhos;

Direção-Geral das Atividades Económicas (DGAE);

Direção-Geral do Consumidor (DGC);

Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP);

Confederação Nacional da Agricultura (CNA);

Confederação Nacional das Cooperativas Agrícolas e do Crédito Agrícola de Portugal (CONFAGRI);

Federação das Indústrias Portuguesas Agroalimentares (FIPA);

Associação Portuguesa de Empresas de Distribuição (APED)

Federação Agrícola dos Açores (FAA)

Instituto de Alimentação e Mercados Agrícolas (IAMA) representante da Região Autónoma dos Açores.

Metodologia adotada

Reunião #1 – 12 de outubro de 2021: **metodologia de trabalho, calendário** e objetivos, assim como **ponto de partida/situação atual**, a partir de fontes oficiais para os seguintes aspectos - estrutura do setor, mercado, organização do setor, rendimento, instrumentos de política

Reunião #2 – 22 de outubro de 2021: tema **“Mercado, formação do preço e estrutura da fileira”** tendo em vista os seguintes pontos - autorregulação e interprofissionalismo, adaptação da produção aos hábitos de consumo, mercado internacional, transmissão de valor ao longo da cadeia (*questionário para orientação do debate*)

Reunião #3 – 4 e 8 de novembro de 2021: tema **“Apoios Públicos e instrumentos regulatórios”** tendo em vista os seguintes pontos - apoios públicos setoriais (incluindo instrumentos de regulação), promoção do consumo, sustentabilidade (*questionário para orientação do debate*)

Reunião #4 e #5 – 10 e 21 de dezembro de 2021: Resultados e conclusões – apresentação e discussão de **proposta de relatório**

Relatório enviado às entidades PARCA no dia 31 de dezembro de 2021, acompanhado de um **documento que descreve o conjunto de comentários apresentados pelas entidades da subcomissão** ao longo do trabalhos, e a respetiva avaliação que foi considerada para efeitos da versão final.

*Compete à subcomissão elaborar um **relatório de diagnóstico contendo a análise da situação atual do setor**, designadamente da estrutura de custos e de proveitos das diversas fases da cadeia (produção, indústria e retalho) e dos circuitos e fluxos de produtos, bem como proceder à elaboração de propostas de atuação.*

O relatório deve incidir, nomeadamente, sobre as seguintes especificidades do setor do leite e produtos lácteos, incluindo a perspetiva regional:

- a) Análise da situação atual do setor;*
- b) Apoios públicos setoriais;*
- c) Autorregulação e interprofissionalismo;*
- d) Promoção do consumo;*
- e) Adaptação da produção aos hábitos de consumo;*
- f) Mercado internacional;*
- g) Sustentabilidade;*
- h) Transmissão de valor ao longo da cadeia.*

Resumo das Constatações e Propostas de Atuação

1. Enquadramento

2. Situação atual do setor em Portugal

2.1. Importância económica da atividade

2.2. Estrutura produção

2.3. Mercado

2.4. Organização da produção

2.5. Rendimento da atividade e custos de produção

3. Instrumentos de apoio

4. Diagnóstico Setorial

4.1. Principais Fragilidades e Ameaças

4.2. Possíveis vetores de ação em contexto de cadeia de valor identificados na avaliação do diagnóstico

5. Fontes de informação

6. Questões abordadas em sede da Subcomissão PARCA - Comentários Entidades Questionários de Orientação às Reuniões da Subcomissão

7. Observações finais

Principais constatações

- i. **Crise conjuntural associada à pandemia** com choque entre oferta e procura com impactos na logística de transporte, custos energéticos e pressão inflacionista.
- ii. Existe uma **evidente erosão de valor na cadeia**, em todas as fases, cujo reflexo se faz sentir de forma mais acentuada na produção e indústria.
- iii. O efeito do reduzido valor acrescentado gerado pela cadeia de valor **não é tão evidente no retalho**, que tem **maior capacidade de adaptação**, através de outros produtos que constituem alternativas ao rendimento e asseguram possibilidade de fornecimento aos consumidores.
- iv. **Produção e indústria são mais especializadas**, a primeira praticamente dedicada em exclusivo à atividade leiteira, e a segunda com pouca diversidade de produtos, o que implica **menor capacidade de adaptação e resposta às pressões no preço**.
- v. **A cadeia de valor nacional é muito dependente de um produto** - leite líquido, **de um mercado** – nacional, e **de um canal de escoamento** – a grande distribuição.
- vi. A melhoria da sustentabilidade económica da atividade da produção e indústria deve passar por uma **análise da estrutura de custos – diretos e indiretos** – resultantes da atividade ou de contexto.
- vii. **Capacidade para redução de custos na produção é mais difícil** nas atuais condições de mercado, e porque está direcionada para a produção de um produto (setor muito especializado a montante).
- viii. A diversificação de produtos e mercados, a par da otimização dos custos, **são estratégias necessárias para a indústria reduzir o grau de dependência e aumentar capacidade de viabilidade económica**.

Principais constatações (cont.)

- ix. A **avaliação dos custos diretos e indiretos partilhados pela indústria e produção** pode contribuir para o ajustamento às condições efetivas da estrutura de produção e de circuitos comerciais.
- x. Os **apoios públicos atuam essencialmente na produção primária** e são importantes para o setor, mas a componente determinante para a viabilização da atividade é obtida através do mercado.
- xi. Os efeitos de **apoios relacionados com preço ou produção de leite** foram importantes num ciclo de aumento da produtividade mas **demonstram, atualmente, limites na sua eficácia**.
- xii. Com efeito, os **crescimentos de produtividade atuais são marginais** pelo que **os apoios são tendencialmente absorvidos a jusante na cadeia de valor**, e por outro lado estão em contraciclo com os objetivos públicos de sustentabilidade.
- xiii. Verificou-se uma **evolução assimétrica do efetivo de vacas leiteiras e da produção de leite** no período 2015-2020, com redução no **Continente** e aumento nos **Açores**, mas em ambos os territórios com aumento de produtividade média.
- xiv. Ao nível das políticas públicas o **retalho é indiferente aos apoios à produção**, pois tendencialmente é pouco sensível às oscilações de mercado e de custos, uma vez que, sendo o leite um produto de folheto, a principal prioridade é o abastecimento do consumidor, numa estratégia que **privilegia a rotação e menos a margem**.
- xv. **Estratégias baseadas na oferta podem promover desequilíbrios**, fomentando desajustamento da produção às dinâmicas da procura ou em contradição com as condições de produção.

Principais constatações (cont.)

xvi. Os **instrumentos de apoio e regulação devem fomentar a orientação para o mercado**, baseada na sustentabilidade de uma cadeia de valor que funcione de forma clara (conhecimento de entidades que contribuem e recebem valor), transparente (conhecimento da informação relevante ao longo da cadeia) e eficiente (sem sobrecustos ou sub-remunerações).

xvii. O desempenho global do **POSEI** ao longo do período de 2015-2019 é positivo no que se refere à capacidade para dar resposta aos desafios e aos condicionalismos da agricultura específicos das regiões ultraperiféricas, conforme definidos no artigo 349.º do TFUE, e **deve no futuro próximo ser adaptado ao nível de estratégia de atuação, para ser coerente com os novos objetivos sociais e ambientais da PAC.**

xviii. A diferença de perfil e intensidade dos apoios no Continente e RA Açores evidencia um **aumento (continuado) do peso relativo dos apoios ligados à produção/ produtividade nos Açores** que no médio prazo poderá comprometer a sustentabilidade da atividade nessa região, a nível de preço e de adaptação a ambiental. A expansão em volume a preços baixos causa um impacto no mercado nacional tendo em conta o peso relativo da produção leiteira dos Açores e o facto do mercado nacional ser o seu principal destino.

xix. No que se refere às **políticas de regulação e concorrência** verifica-se o **aprofundamento da necessidade de enquadramento da viabilidade do setor fornecedor**, face à orientação para o consumidor, nomeadamente no quadro dos objetivos de garantia de rendimento dos agricultores ao abrigo do Tratado de Funcionamento da UE.

xx. O **limite das regras de concorrência para atuação entre agentes económicos da cadeia de valor** é reconhecido e levou à implementação de mecanismo europeu de atuação para combater as práticas comerciais desleais na cadeia de valor agroalimentar.

Motivações dos diferentes intervenientes e impactos na cadeia

Todos os elos da cadeia **estão a atuar em resposta aos estímulos que lhe estão a ser transmitidos**, porém, a capacidade de resposta depende de fatores como a **dependência de fatores de produção** e respetivos **preços**, intervenção na **gestão da oferta, procura e canais de escoamento, alternativas de rendimento**.

Não obstante, os **operadores estão a desempenhar o seu papel legitimamente dentro das atuais condições de mercado**: Distribuição tenta garantir fornecimento com preços baixos ao consumidor; Indústria vende a um preço que permite fornecer a Distribuição; Produção tem aumentado a produtividade como resposta a preço baixo.

Motivações dos diferentes intervenientes e impactos na cadeia

Distribuição

- i. A estratégia legítima de **garantir um preço baixo ao consumidor**, pode ter efeitos na viabilidade económica do setor a montante por gerar **destruição de valor a níveis que impeçam a remuneração de fatores nos elos a montante da cadeia** (responsabilidade social) ou a **perda de inovação e de sustentabilidade**.
- ii. Os preços muito baixos do leite líquido e do queijo indiferenciado não são detetados no controlo das práticas comerciais desleais, uma vez que não são avaliados em condições individualizadas, o que **tende a prejudicar a aferição efetiva de existência de práticas não permitidas nas relações comerciais** relativas a este produto.
- iii. **Informação sobre a formação do preço ao consumidor** e as suas diferentes categorias no leite e produtos lácteos não está acessível para uma análise sistematizada.

Motivações dos diferentes intervenientes e impactos na cadeia

Indústria

- i. O modelo de negócio de grande parte da indústria nacional, principalmente de base cooperativa, centrou-se em **produtos de alto consumo** por ter de responder às **necessidades de escoamento da produção da sua base produtiva**, e a um **perfil de consumo pouco diversificado** que se verificava na fase inicial do seu desenvolvimento
- ii. Contudo, a **evolução do perfil de produtor**, o **aumento dos custos de produção**, **diversificação e diminuição do consumo** e aumento do **nível de inovação dos grupos concorrentes** condiciona as atuais margens económicas
- iii. A **diversificação de produtos e mercados**, a par da **otimização dos custos**, são estratégias necessárias para a indústria reduzir o grau de dependência e aumentar capacidade de viabilidade económica.
- iv. O **aumento de capacidade industrial** tenderá a promover um maior **desajustamento da oferta à procura**

Motivações dos diferentes intervenientes e impactos na cadeia

Produção

- i. Modelo de **aumento de produtividade** apresenta **limites como alicerce de viabilização** do setor
- ii. A criação de valor e aproximação ao consumidor tende a passar por **ajustamentos tecnológicos** que permitam igualmente **valorizar o produto através de outros fatores**: origem, sustentabilidade ambiental, bem-estar animal, qualidade, valor nutricional e saúde
- iii. Setor pecuário sujeito a **pressões que vão contribuir para aumento de custos de produção**, e para condicionalismos ao nível do investimento e licenciamento da atividade
- iv. Os instrumentos de apoio e regulação devem **fomentar a orientação para o mercado**, baseada na **sustentabilidade da cadeia de valor**

Propostas de atuação

Sem prejuízo da pressão para um aumento de preço no curto prazo, o baixo preço do leite que se verifica em Portugal face à média europeia não é um aspeto conjuntural mas sim o resultado da erosão estrutural de valor atrás referida, o que implica atuar a nível de **estratégia a médio prazo**

Vetores estratégicos

Apoios atuais foram muito importantes até à data, mas a prazo vão deixar de contribuir para os objetivos que lhe estão acometidos em termos de garantia de rendimento dos produtores e de sustentabilidade da fileira

Políticas devem atuar ao nível do potencial produtivo, mas sem prejudicar o rendimento dos produtores, ou seja, devem promover a sustentabilidade da produção leiteira (pagamento de serviços ambientais, origem, sustentabilidade ambiental, bem-estar animal, qualidade, valor nutricional e saúde em linha com as orientações da PAC), mantendo o rendimento do produtor de modo a que este seja tendencialmente independente do volume de produção.

Os objetivos e estratégias assumidos pela fileira do leite e lácteos devem centrar-se no consumidor e nos mercados, e na forma de criar maior valor acrescentado, induzindo a procura pela distribuição junto da indústria e desta à produção e assumindo a inovação como um desafio para toda a cadeia de valor— inversão da cadeia de fornecimento para cadeia de abastecimento impulsionada pelo consumidor, e assente em vontade de pagar pelo valor acrescentado.

Os instrumentos de apoio e regulação devem fomentar a orientação para o mercado, baseada na sustentabilidade de uma cadeia de valor que funcione de forma clara (conhecimento de entidades que contribuem e recebem valor), transparente (conhecimento da informação relevante ao longo da cadeia) e eficiente (sem sobrecustos ou sub-remunerações).

Abordagem deve assentar ainda na **responsabilidade social da distribuição para não retirar sustentabilidade económica ao setor produtivo, com estratégias baseadas na rotação em detrimento do aumento de valor**, com políticas inovadoras de aquisição e venda que também sejam potenciadoras de valor e de partilha desse valor.

Áreas de atuação

Reforço do mecanismo de recolha e divulgação de informação, quantidades, preços e margens em toda a cadeia

- Obter informação detalhada e sistemática, sobre o preço, estrutura de custos e proveitos em toda a cadeia, incluindo fontes de empresas especializadas na recolha de preços junto do consumidor
- Estudos de comparação de preços ao consumidor ao nível europeu
- Melhorar a articulação das fontes de informação estatística existentes para o Continente e RA Açores, ao nível de preços ao produtor e contabilidade agrícola, para maior harmonização de metodologias

Delinear políticas que não tenham como foco principal o aumento da produção

- Delinear medidas no próximo quadro europeu, que apoiem os agricultores na adaptação das explorações ao nível da sustentabilidade energética e ambiental, bem como ao nível da autonomia das explorações ao nível da alimentação animal

Controlo adequado das práticas comerciais em toda a cadeia

- Garantir o controlo das práticas comerciais desleais, assegurando a monitorização nas transações em todos os elos da cadeia
- Avaliar aplicação nacional de legislação sobre práticas desleais nas categorias de grande consumo, em particular o leite líquido e o queijo indiferenciado e produtos que se apropriam das suas imagens

Desenvolver campanhas de informação e promoção dos benefícios do consumo de leite e lácteos ao consumidor

- Medidas de apoio à promoção de produtos lácteos em mercados externos, com possibilidade de diferenciação positiva de marcas regionais
- Campanha nacional de informação ao consumidor sobre os benefícios nutricionais do consumo de produtos lácteos, assim como das condições exigentes da produção europeia/nacional ao nível da Sustentabilidade Ambiental, Social e Económica e do bem-estar animal
- Reforçar o papel do regime de apoio europeu à distribuição de leite nas escolas, como instrumento de promoção e informação do consumo de leite às crianças em idade escolar, quer ao nível da revisão do modelo de gestão quer da implementação de medidas de acompanhamento

Envolvimento da organização interprofissional na conceção e implementação de estratégias e mecanismos de autorregulação da fileira

- Ampliar a integração do elo 'Comércio' na estrutura interprofissional no sentido de facilitar a definição de estratégias de aumento de valor em todos os elos da cadeia
- Reforço das funções do interprofissional nomeadamente ao nível da análise de mercado e das relações contratuais entre os vários agentes da fileira e de propostas/medidas com vista ao equilibrado funcionamento do mercado



1. Relatório da Subcomissão Específica para análise do setor do leite e produtos lácteos

Plataforma para o Acompanhamento das Relações na Cadeia Alimentar - Reunião Plenária

12 de janeiro de 2022 | Lisboa – MA/VTC