



Bruxelas, 24.11.2016  
COM(2016) 724 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO**

**Evolução da situação do mercado do leite e dos produtos lácteos e da aplicação das disposições relativas ao «pacote do leite»**

{SWD(2016) 367 final}

# RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

## Evolução da situação do mercado do leite e dos produtos lácteos e da aplicação das disposições relativas ao «pacote do leite»

### 1. ÂMBITO DE APLICAÇÃO

Publicado em março de 2012 (e ulteriormente integrado no Regulamento (UE) n.º 1308/2013<sup>1</sup> - «Regulamento OCM»), o «Pacote do Leite»<sup>23</sup> é composto por um conjunto de disposições legislativas, que estão em vigor desde 3 de outubro de 2012 e que continuarão a aplicar-se até 30 de junho de 2020.

O artigo 225.º, alínea b), do Regulamento OCM prevê que a Comissão apresente dois relatórios ao Parlamento Europeu e ao Conselho, respetivamente até 30 de junho de 2014 e até 31 de dezembro de 2018. Os relatórios devem analisar a evolução da situação do mercado no setor do leite e dos produtos lácteos e, em particular, o impacto da aplicação dos artigos 148.º a 151.º, artigo 152.º, n.º 3, e do artigo 157.º, n.º 3 (disposições do «Pacote do Leite»), avaliando os efeitos nos produtores de leite e na produção de leite nas regiões desfavorecidas, em articulação com o objetivo geral de manter a produção nessas regiões. Os relatórios devem igualmente debruçar-se sobre os potenciais incentivos para estimular os agricultores a participar em acordos de produção conjunta, a par de eventuais propostas adequadas.

O primeiro dos dois relatórios requeridos pelo Regulamento foi adotado pela Comissão em 13 de junho de 2014<sup>4</sup>.

No Conselho Extraordinário «Agricultura e Pescas» realizado em 7 de setembro de 2015,<sup>5</sup> à luz da difícil situação do mercado, a Comissão propôs antecipar para 2016 o relatório relativo ao Pacote do Leite inicialmente planeado para 2018.

A Presidência eslovaca assinalou o funcionamento da cadeia de distribuição como uma prioridade do seu mandato, exercido no segundo semestre de 2016, tendo esta questão sido examinada pelo grupo de trabalho para os mercados agrícolas (AMTF).

---

<sup>1</sup> Regulamento (UE) n.º 1308/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 1037/2001 e (CE) n.º 1234/2007 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 671).

<sup>2</sup> Regulamento (UE) n.º 261/2012, JO L 94 de 30.3.2012, p. 38.

<sup>3</sup> Não confundir com os diferentes pacotes de apoio implementados para o setor dos produtos lácteos nos anos de 2014 a 2016.

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/com-2014-354\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/com-2014-354_pt.pdf)

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/commissioner-speeches/pdf/katainen-agri-council-07-09-2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/commissioner-speeches/pdf/katainen-agri-council-07-09-2015_en.pdf)

O presente relatório baseia-se nas respostas dos Estados-Membros a um questionário e nas notificações previstas nas normas de execução<sup>6</sup>. Foram igualmente integrados na análise os dados de um estudo independente sobre as organizações de produtores, de acordo com as disposições do Pacote do Leite, encomendado ao Instituto de Prospetiva Tecnológica do Centro Comum de Investigação.

## **2. EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO DO MERCADO DO LEITE E DOS PRODUTOS LÁCTEOS**

Tendo observado os preços historicamente elevados atingidos em relação ao leite e aos produtos lácteos no final de 2013 e início de 2014, o setor leiteiro entrou numa fase de desequilíbrio global em termos de oferta/procura que caracterizou o mercado ao longo de 2015 e do primeiro semestre de 2016. Embora a procura a nível mundial tenha sido afetada pela introdução da proibição russa de importação em agosto de 2014, a par com o abrandamento das importações da China durante o primeiro semestre de 2015, registou-se um aumento da oferta global, alimentada por preços remuneradores e condições climáticas favoráveis.

A Comissão manteve operacionais e sem interrupções, desde setembro de 2014, os instrumentos de redes de segurança. Tem sido proposto para intervenção pública leite em pó desnatado desde julho de 2015.

As condições de mercado melhoraram desde a primavera de 2016 quando os preços de produtos lácteos haviam atingido o seu ponto mais baixo. Estes sinais positivos ainda não se materializaram em melhores preços do leite no produtor mas as estimativas apontam para uma mudança da tendência desde agosto de 2016.

As perspetivas a curto e médio prazo para o leite e laticínios permanecem favoráveis. Prevê-se que a procura global e nacional continue a aumentar de forma constante, oferecendo ao setor dos produtos lácteos da UE a possibilidade de desenvolver o seu potencial de produção e de melhorar a sua posição e a participação nos mercados globais.

O documento de trabalho dos serviços da Comissão, que acompanha o presente relatório, contém informações mais pormenorizadas sobre a evolução da situação do mercado e as perspetivas.

## **3. APLICAÇÃO DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS AO «PACOTE DO LEITE»<sup>7</sup>**

O Pacote do Leite engloba uma série de disposições com diferentes âmbitos de aplicação e cobertura. As disposições referentes a contratos obrigatórios podem ser relevantes para **todos**

---

<sup>6</sup> Regulamento de Execução (UE) n.º 511/2012 da Comissão, de 15 de junho de 2012, relativo às notificações sobre organizações de produtores e interprofissionais e às negociações e relações contratuais previstas no Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho, no setor do leite e dos produtos lácteos.

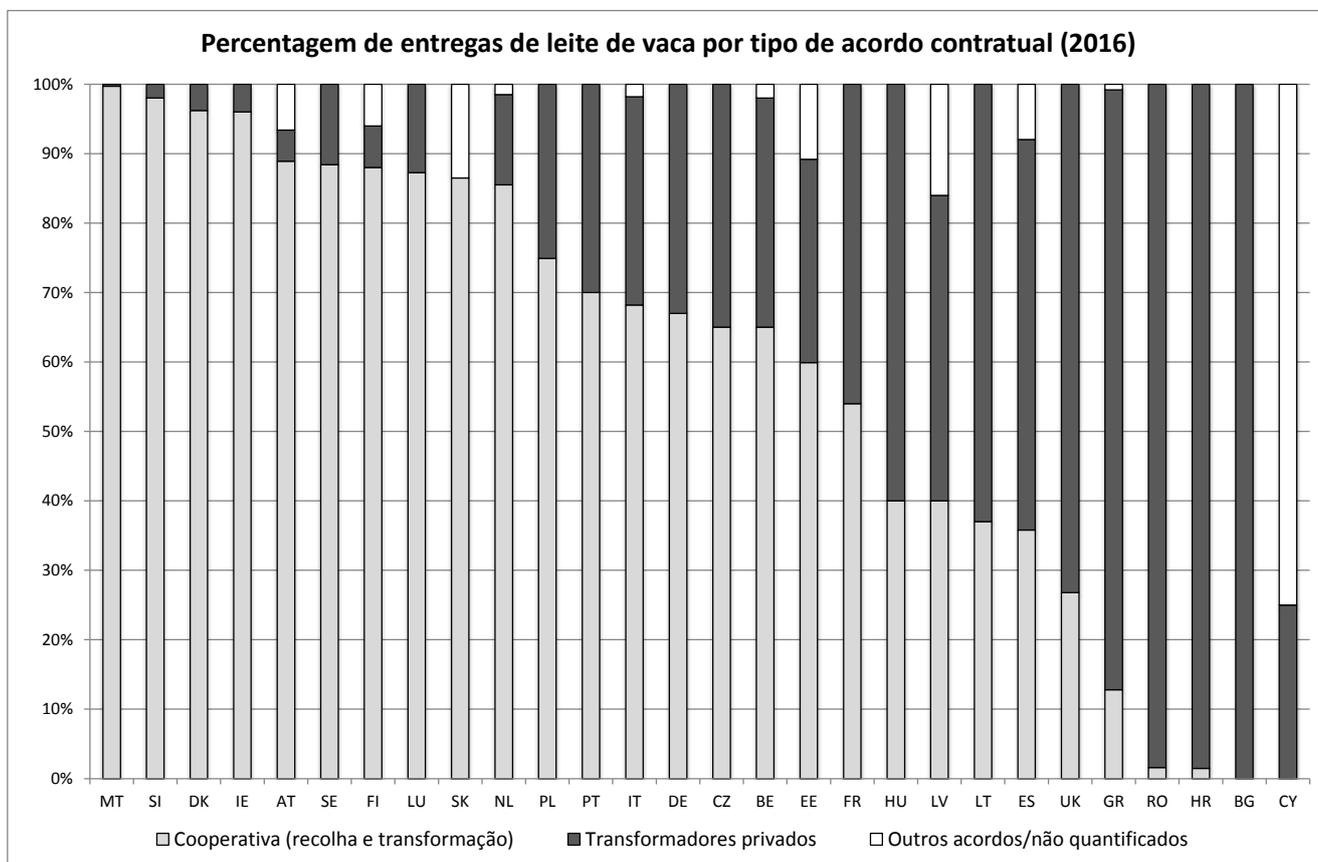
<sup>7</sup> Instrumentos do Pacote do Leite descritos em [http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/index_en.htm).

os tipos de sistemas de recolha de leite. Em contrapartida, as disposições relativas a organizações de produtores (OP) e negociações coletivas dizem, de modo geral, sobretudo respeito aos Estados-Membros em que as cooperativas estão menos desenvolvidas.

As disposições referentes a negociações coletivas são limitadas aos produtores organizados em OP reconhecidas, desde que o leite cru não esteja sujeito a uma obrigação de entrega resultante da filiação do agricultor numa cooperativa<sup>8</sup>.

O gráfico 1 apresenta uma estimativa da participação da produção do leite de vaca por tipo de acordo contratual. **As disposições do Pacote do Leite relativas às OP e negociações coletivas são pertinentes para cerca de 36 % das entregas de leite de vaca da UE (por exemplo, entregas fora de cooperativas).**

**Gráfico 1 Relações contratuais**



<sup>8</sup> Existem cooperativas que se dedicam à recolha e transformação de leite, assim como outras que apenas procedem à recolha. De uma perspetiva do direito da concorrência, o Regulamento (UE) n.º 1218/2010 relativo à isenção por categoria de acordos de especialização pode abranger as atividades de cooperativas de transformação. É necessário avaliar, caso a caso e ao abrigo das normas em matéria de concorrência, a situação de cooperativas que apenas recolhem leite e não estão abrangidas pelas disposições do Pacote do Leite.

As seguintes subsecções apresentam o estado de implementação de cada uma das disposições do Pacote do Leite. O documento de trabalho dos serviços da Comissão, que acompanha o presente relatório, contém informações mais pormenorizadas sobre a evolução dos contratos obrigatórios e das organizações de produtores.

### **3.1. Contratos obrigatórios (artigo 148.º)**

Os contratos obrigatórios que se enquadram no artigo 148.º do Regulamento OCM **abrangem 41 % das entregas de leite da UE em 13 Estados-Membros.**

**Quadro 1 Contratos obrigatórios**

<b>Estado-Membro</b>	<b>Legislação nacional</b>	<b>Duração mínima do contrato</b>	<b>Contratos escritos/propostas de carácter obrigatório</b>
França	abril de 2011	5 anos	C+O
Itália	março de 2012	1 ano	C+O
Espanha	outubro de 2012	1 ano	C+O
Lituânia	outubro de 2012	-	C
Hungria	dezembro de 2012	6 meses	C
Eslováquia	dezembro de 2012	-	C
Croácia	junho de 2013	6 meses	C
Chipre	junho de 2013	1 ano	C
Portugal	junho de 2013	6 meses	C+O
Bulgária	novembro de 2013	6 meses	C
Roménia	fevereiro de 2014	6 meses	C+O
Eslovénia	janeiro de 2015	1 ano	C
Polónia	outubro de 2015	-	C

Na Bulgária, França, Itália, Polónia e Roménia os contratos escritos obrigatórios aplicam-se apenas a relações entre os produtores e primeiros compradores. Noutros Estados-Membros, as condições aplicam-se a todas as relações de fornecimento na cadeia entre agricultores e transformadores, mesmo que existam vários intermediários entre eles.

Os contratos de entrega entre agricultores e as cooperativas de que são membros, assim como os códigos de boas práticas, não são abrangidos pelo Pacote do Leite. No entanto, estes podem, por vezes, incluir disposições semelhantes às do artigo 148.º do Regulamento OCM.

Em 2012, no Reino Unido, foi acordado um código de conduta voluntário entre produtores e transformadores inspirado nas disposições do Pacote do Leite<sup>9</sup>. O código previa a celebração

<sup>9</sup> [http://www.dairyuk.org/images/2012\\_Voluntary\\_Code\\_of\\_Practice.pdf](http://www.dairyuk.org/images/2012_Voluntary_Code_of_Practice.pdf)

de contratos em condições semelhantes às constantes no Pacote do Leite e abrangia mais de 85 % da produção de leite cru neste Estado-Membro. Uma revisão do funcionamento do código, conduzida em 2014 pelo Parlamento da Escócia teve um resultado amplamente positivo.

Na Bélgica, aplicam-se desde 2009 códigos interprofissionais não vinculativos, que abrangem 85 % dos produtores e 98 % dos compradores, incluindo nomeadamente acordos de qualidade, acordos referentes ao prazo de pré-aviso a ser observado por agricultores e compradores, acordos de sustentabilidade e disposições relativas ao papel das organizações de produtores.

Na Alemanha, as regras vinculativas que regem as condições das entregas de leite cru já existiam antes da adoção do Pacote do Leite, que, na generalidade cumpriam os requisitos do artigo 148.º do Regulamento OCM.

Em Espanha, foram implementados em 2015 diferentes códigos voluntários de boas práticas e convenções<sup>10</sup>, que envolvem agentes no setor agroalimentar e, em particular, a Organização Interprofissional (OI) no setor leiteiro.

Através da conjugação da cobertura concedida, na globalidade, por contratos obrigatórios (ao abrigo do artigo 148.º do Regulamento OCM), códigos voluntários e relações de cooperação, cerca de **95 % da totalidade das entregas de leite na UE estão, atualmente, sujeitas a um acordo formal de uma ou outra forma.**

### **3.2. Organizações de produtores (OP) e as suas associações (AOP) (artigo 152.º, n.º 3)**

No final de 2015, foram reconhecidas por 11 Estados-Membros, ao abrigo das disposições do Pacote do Leite, **260 OP**, a maior parte das quais em três Estados-Membros: Alemanha, França e Itália. Apenas uma destas se refere a leite de ovelha. A atual situação, relativamente aos critérios de reconhecimento de OP em cada um dos Estados-Membros, e o número de OP reconhecidas encontra-se sintetizada no quadro A do anexo constante do presente relatório.

#### **3.2.1 Avaliação dos Estados-Membros em relação a OP**

A maior parte dos Estados-Membros identifica potencial para a existência de OP e AOP nos seus territórios, exceto aqueles que afirmam ter um sistema ou estruturas de trabalho cooperativo baseado em agrupamentos de produtores. A Alemanha, tendo a estrutura de OP mais desenvolvida da UE, defende a transformação das OP em estruturas mais alargadas (AOP), em vez de criar novas unidades. Em França, também os produtores manifestam um crescente interesse em AOP.

A produção anual comercializável das 259 OP reconhecidas para o leite de vaca foi de aproximadamente 13 % do total das entregas de leite da UE em 2015 e **37 % da totalidade das entregas de leite da UE fora dos circuitos das cooperativas**. As principais razões para não ter ocorrido uma maior adesão são as seguintes:

---

<sup>10</sup> <http://www.magrama.gob.es/es/megustalaleche/acuerdos-lacteos/>

1) conhecimento insuficiente dos agricultores acerca dos objetivos, implicações e vantagens decorrentes de aderirem a OP;

2) falta de apoio financeiro para criar OP (até certo ponto também associada a informação inadequada, dado que existem possibilidades no domínio do desenvolvimento rural);

Outras causas relatadas são:

- Encargos administrativos e financeiros associados à criação e reconhecimento de OP.
- Em alguns Estados-Membros da UE-13, os agricultores que passaram de sistemas de produção cooperativa antes de 1992 para empresas privadas podem estar relutantes em voltar a integrar estruturas coletivas. Há também informações que apontam para um medo de perda de autonomia de uma forma mais ampla.
- Os agricultores não estão a par de histórias de sucesso que os poderiam incentivar a espelhar melhores práticas.
- Incerteza quanto à margem de manobra de OP e AOP no âmbito das normas em matéria de concorrência.
- Ceticismo quanto à capacidade de as OP atingirem melhores resultados através da negociação coletiva ou de assegurarem a recolha de leite para todos os seus membros.

Com base nestas lacunas, os Estados-Membros sugerem várias ideias para estimular a criação de novas OP ou para melhorar o funcionamento das existentes (e numa abordagem mais alargada, para incentivar os agricultores a participarem em acordos de produção conjunta):

- Sensibilizar os agricultores para o funcionamento e potencial das OP.
- Melhorar a capacidade de gestão e negociação de pessoal das OP.
- Prestação de apoio financeiro à criação e funcionamento de OP. O apoio à criação de OP já está disponível ao abrigo do segundo pilar<sup>11</sup>, embora apenas tenha sido programado em 16 Estados-Membros<sup>12</sup>. Do ponto de vista operacional, a política de desenvolvimento rural já estabelece determinadas medidas a aplicar nos domínios da cooperação, formação/aconselhamento e investimentos. Por conseguinte, qualquer iniciativa a este respeito deve focar-se numa melhor exploração dos instrumentos já disponíveis em lugar da conceção de novos mecanismos.
- Fornecer incentivos financeiros a OP e cooperativas para o investimento em capacidades de transformação, de modo a estas poderem transformar o seu próprio

---

<sup>11</sup> Artigo 27.º do Regulamento (UE) n.º 1305/2013: Criação de agrupamentos e organizações de produtores.

<sup>12</sup> BE, BG, CY, EE, ES, FR, GR, HR, HU, IT, LT, LV, PL, PT, RO e SI.

leite e obterem uma melhor percentagem do valor acrescentado final. Nos termos do desenvolvimento rural, já existem possibilidades para a concretização desse cenário<sup>13</sup>.

- Privilegiar OP, em detrimento de produtores individuais, no acesso a regimes de auxílio, na forma de prémios, maior prioridade quando se estabelecem critérios de ilegitimidade ou taxas de cofinanciamento mais elevadas.

### 3.2.2 O ponto de vista das OP e dos representantes de agricultores

Todas as OP reconhecidas no âmbito do Pacote do Leite foram contactadas no sentido de preencherem um inquérito para averiguar as motivações que levam à criação das suas organizações e para se compreender os benefícios e as desvantagens para os seus membros de pertencerem a uma OP. 63 OP responderam a um questionário disponibilizado nas suas línguas nacionais.

De entre as razões apresentadas para o estabelecimento de uma OP, a obtenção de um *melhor preço de leite* foi classificada como a primeira prioridade pela maioria dos inquiridos, seguida da obtenção de um *preço mais estável*, da *melhoria geral da posição do produtor na cadeia de distribuição* e da *garantia de recolha de leite para todos os membros da OP*.

Em termos da concretização dos seus objetivos, cerca de 60 % das OP confirmaram ter obtido parcial a integralmente um *preço mais estável*. Quase 70 % atingiram um *preço melhor*, enquanto cerca de 20 % das OP confirmaram não ter de todo alcançado qualquer um destes dois objetivos. Aproximadamente 65 % das OP relataram ter melhorado parcial a integralmente a posição dos produtores na cadeia, enquanto 14 % verificaram não o ter conseguido.

O objetivo que demonstrou ter o nível mais elevado de concretização foi a *garantia de recolha de leite para todos os membros da OP*, relativamente ao qual perto de 60 % dos inquiridos declararam tê-lo atingido integralmente. Ao incluírem-se as respostas relativas à concretização parcial do objetivo, esta percentagem atinge os 71 %. A meta de obtenção de melhor informação sobre o mercado para a tomada de decisões referentes à produção também foi alcançada parcial ou integralmente em 73 % dos casos, embora este objetivo tenha sido atingido com maior frequência apenas parcialmente.

As principais atividades das OP inquiridas vão muito para além da negociação de melhores preços (aprox. 85 % das OP). As OP também negociam volumes de entrega (aprox. 75 %), condições de entrega (aprox. 60 %) e de pagamento (aprox. 70 %). A maior parte destas OP (aprox. 80 %) presta um ou mais serviços que acrescentam valor ao fornecimento de leite e/ou apoia as atividades dos produtores: recolha de leite (aprox. 50 %), organização de informação/intercâmbio de experiências (aprox. 65 %), organização de controlos de qualidade (aprox. 50 %), organização de aconselhamento técnico ou económico (aprox. 40 %), organização de compras coletivas a montante (aprox. 30 %).

---

<sup>13</sup> Artigo 17.º do Regulamento (UE) n.º 1305/2013: Investimentos em ativos físicos.

As OP relatam que os maiores benefícios para os seus membros consistem na possibilidade de *negociação coletiva* de termos contratuais e na *melhor gestão dos volumes de leite*. Algumas OP também indicam como vantagens a fixação de melhores preços, a estabilidade empresarial, graças à existência de um único interlocutor perante os transformadores, e a melhor informação sobre o mercado.

As desvantagens para os agricultores pertencentes a uma OP são mencionadas com menor frequência. Alguns inquiridos consideram o seguinte: As contribuições que têm de ser pagas por membros de OP, os recursos (tanto humanos como materiais) requeridos e a limitação da autonomia dos agricultores na tomada de decisões empresariais.

Apenas 11 das 63 OP considerariam evoluir para uma cooperativa de transformação, motivadas, nomeadamente, pela oportunidade de desenvolvimento comercial para a obtenção de melhores preços do leite para os seus membros e para a melhoria da posição do produtor na cadeia de distribuição. A grande maioria das OP não considera de facto esta opção, principalmente devido ao considerável investimento requerido (e insuficiente apoio público) e à falta de interesse empresarial dos membros da OP.

A maioria dos inquiridos reconhece o potencial para a criação de mais OP nos seus Estados-Membros (apenas 11 responderam negativamente). A insuficiente organização no setor, a falta de histórias de sucesso e a relutância relativamente à cooperação entre agricultores, igualmente relacionada com a preferência dos agricultores em terem o contacto direto com os compradores, são mencionadas como as principais razões para as OP terem ainda de ser totalmente exploradas.

Similarmente, as organizações de agricultores foram inquiridas, nomeadamente para avaliar o potencial das OP nos seus Estados-Membros.

Entre os Estados-Membros sem qualquer OP reconhecida, a Dinamarca, Finlândia, Países Baixos, Suécia, Áustria, Irlanda, Eslovénia e Polónia não identificam qualquer potencial para este instrumento, dado que a estrutura cooperativa (agrupamentos de produtores no caso da Polónia) já permite que exista um setor bem organizado. A Lituânia refere a organização insuficiente do setor como explicação para a inexistência de OP e o seu potencial limitado. É relatada por representantes dos agricultores da Estónia e Letónia uma perceção positiva relativamente ao potencial de OP.

Em Estados-Membros com OP reconhecidas, este instrumento está quase perto da saturação na Alemanha, Itália e França, onde se encontram 92 % de todas as OP reconhecidas na UE. No caso específico da França, a evolução esperada vai no sentido de menos mas maiores OP (ou agrupamento em AOP) e de um desenvolvimento transversal (entregas a mais de um transformador).

As organizações de agricultores reconhecem pouco potencial para OP em Espanha (insuficiente organização no setor, não sendo o instrumento mais conveniente) República Checa (já com explorações agrícolas relativamente grandes) e Portugal e Bélgica, onde já existe uma estrutura bem desenvolvida de cooperativas. Pelo contrário, os representantes da Croácia, Roménia, e Reino Unido detetam um claro potencial para mais OP no seu território.

### **3.3. Negociações coletivas (artigo 149.º)**

Seis Estados-Membros relataram entregas de leite cru em 2014 e 2015, ao abrigo de negociações coletivas de contratos. Os volumes negociados coletivamente abrangem 25 % da totalidade das suas entregas de leite em 2015, representando **aproximadamente 13 % do total das entregas de leite cru na UE.**

Não foi relatada qualquer intervenção das autoridades da concorrência no que diz respeito a exclusão de concorrência ou a danos graves a PME transformadoras de leite cru devido a negociações coletivas.

#### **Quadro 2 Entregas de leite de vaca em 2014 e 2015 ao abrigo de contratos negociados coletivamente**

<b>Estado-Membro</b>	<b>Volume negociado coletivamente (x1000 t)</b>	<b>Percentagem aproximada de entregas de EM</b>	<b>Volume negociado coletivamente (x1000 t)</b>	<b>Percentagem aproximada de entregas de EM</b>
	<b>2014</b>		<b>2015</b>	
<b>Bulgária</b>	0	-	5,6	1,1 %
<b>República Checa</b>	1 053	44 %	497	17 %
<b>Alemanha</b>	14 249	45 %	13 253	42 %
<b>Espanha</b>	840	13 %	621	9 %
<b>França</b>	4 469	18 %	5 171	20 %
<b>Reino Unido</b>	0	-	820	5 %

Em Espanha, a única OP reconhecida para o leite de ovelha comunicou negociações coletivas, em 2014 e 2015, para cerca de 71 000 toneladas e 46 000 toneladas, respetivamente, (perto de 100 % da sua produção comercializável). A diminuição do volume entregue resulta da redução do número de membros da OP (de 729 para 548). Além disso, em Espanha foi criada uma nova OP em 2015 e uma outra perdeu o seu reconhecimento, embora a nova seja significativamente mais pequena.

A diminuição da percentagem de entregas negociadas coletivamente na República Checa, em 2015, deve-se em grande parte ao desaparecimento de sete OP nesse ano.

Em França, a percentagem aumentou de forma constante nos últimos três anos, em consonância com a progressão do número de OP reconhecidas em cada ano.

Na Alemanha, a percentagem permanece bastante estável, dado que o potencial para a constituição de novas OP quase atingiu o seu limite, portanto qualquer variação está principalmente relacionada com o total de entregas de leite no país. A percentagem diminuiu ligeiramente em 2015, comparativamente a 2014, a par com o crescente papel desempenhado pelas AOP: Duas das quatro AOP reconhecidas declararam ter efetuado em 2015 negociações coletivas num total de 5,5 milhões de toneladas, o que representa 42 % da totalidade do volume negociado coletivamente.

Alguns dos fatores de sucesso destacados por Estados-Membros, no que diz respeito ao potencial para um maior desenvolvimento de negociações coletivas, estão relacionados com o seguinte:

- Adequada dimensão das OP. É necessária uma dimensão mínima para as OP terem um poder de negociação efetivo. Simultaneamente, as OP recentemente criadas e demasiado grandes correm o risco de ser inoperantes. A Alemanha e a França são os Estados-Membros com o maior número de OP reconhecidas e a maior percentagem de negociações coletivas. Em média, o número de membros nas suas OP é aproximadamente de 100 e 250 agricultores, respetivamente. Numa primeira fase, parece ser desejável criar OP com uma dimensão que não comprometa a sua gestão e que por fim evoluam para estruturas maiores, tais como AOP, em lugar de OP enormes, com 1 000 a 2 000 membros e pouca capacidade operacional.
- Sensibilizar os compradores de leite para os potenciais benefícios de procederem a negociações coletivas com agrupamentos de agricultores (facilidade de negociação, custos reduzidos de transação, garantia de aprovisionamento e melhor comunicação).
- O apoio financeiro a OP, para além do já existente, condicionado à concretização de objetivos de negociação coletiva, pode estimular esta prática e encorajar uma maior integração entre produtores e transformadores.
- A solidariedade entre produtores é crucial para o funcionamento eficaz das OP. A possibilidade dos agricultores contornarem os acordos alcançados pelas OP, de forma a procurarem obter condições mais favoráveis, prejudica o bom funcionamento da OP.

Para a maioria das OP que responderam ao inquérito (73 %), o resultado das negociações coletivas é vinculativo para os membros das mesmas. Apenas em 9 dos 63 inquiridos os membros de OP negociam/entregam parte do seu leite fora da OP. Os contratos são celebrados pelos agricultores ou por OP em seu nome, sendo esta segunda opção a mais popular (quase 60 %).

#### **3.4. Regulação da oferta de queijo com DOP/IGP (artigo 150.º)**

Dois Estados-Membros adotaram normas relativas à gestão da oferta para o queijo com DOP/IGP. A França para *Comté*, *Beaufort*, *Reblochon* e *Gruyère* e a Itália para *Asiago*, *Grana*

*Padano, Parmigiano Reggiano e Pecorino Romano*. As notificações correspondentes encontram-se publicadas no sítio Web do Pacote do Leite<sup>14</sup>.

Os dois Estados-Membros avaliam positivamente a eficácia deste instrumento, no que diz respeito à correta adaptação da oferta à procura, à estabilização dos preços e à proteção da produção em regiões desfavorecidas

### **3.5. Organizações interprofissionais (OI) (artigo 157.º, n.º 3)**

No setor dos produtos lácteos são reconhecidas **10** OI em cinco Estados-Membros: França (no total seis, quatro das quais de dimensão regional), Espanha, Hungria, os Países Baixos e Portugal. Na Hungria, as OI abrangem três fases da cadeia de distribuição, desde os produtores até ao retalho, enquanto as restantes OI apenas envolvem produtores e a indústria (nos Países Baixos, a organização profissional tem uma relação de parceria com as OI e participa no seu conselho de administração no papel de consultor.

Todos em cinco Estados-Membros consideram satisfatório o funcionamento das respetivas OI, na sua função de conciliar os interesses dos diferentes intervenientes na cadeia de distribuição.

Entre os Estados-Membros que não reconheceram qualquer OI, a Itália, a Eslovénia, a Polónia, a Grécia, a Roménia, a Croácia, a Bélgica e, em menor grau, a Letónia veem o potencial de tais estruturas. Nos restantes casos, as principais razões para a não-utilização deste instrumento prendem-se com a existência de um modelo cooperativo bem desenvolvido ou apenas com o pouco interesse demonstrado pelos operadores.

O artigo 210.º do Regulamento (UE) n.º 1308/2013<sup>15</sup> prevê acordos e práticas concertadas de OI reconhecidas, isentos da aplicação do artigo 101.º, n.º 1, do TFUE sob determinadas condições.

O artigo 164.º do Regulamento (UE) n.º 1308/2013 estabelece requisitos para o mecanismo referente à extensão das regras que podem ser mobilizadas pelas OI. À luz destas disposições, foram apresentadas quatro notificações pela França, em 2015 e 2016, relativamente às subscrições de membros para o financiamento de ações comuns de interesse geral para o setor leiteiro por parte de OI regionais.

Tanto as OP quanto as organizações de agricultores, que participaram no inquérito, defendem que as OI tenham mais margem de manobra com vista a torná-las mais eficazes. Algumas destas defendem uma maior flexibilidade dos requisitos para a aplicação do mecanismo de extensão das normas ou um papel reforçado na gestão e prevenção de crises, nomeadamente em relação ao planeamento da produção, para além do já disposto no artigo 222.º do OCM).

---

<sup>14</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/index_en.htm)

<sup>15</sup> Antigo artigo 177.º do Regulamento (CE) n.º 1234/2007.

### **3.6. Declarações obrigatórias das entregas de leite (artigo 151.º)**

A partir de 1 de maio de 2015, os Estados-Membros devem notificar à Comissão, até ao dia 25 de cada mês, a quantidade total de leite de vaca cru entregue no mês precedente aos primeiros compradores estabelecidos nos respetivos territórios.

À exceção de alguns casos, a informação prestada pelos Estados-Membros acerca das medidas implementadas para cumprir estes requisitos regulamentares fornece uma segurança razoável de que todo o leite entregue num dado mês é notificado dentro do prazo.

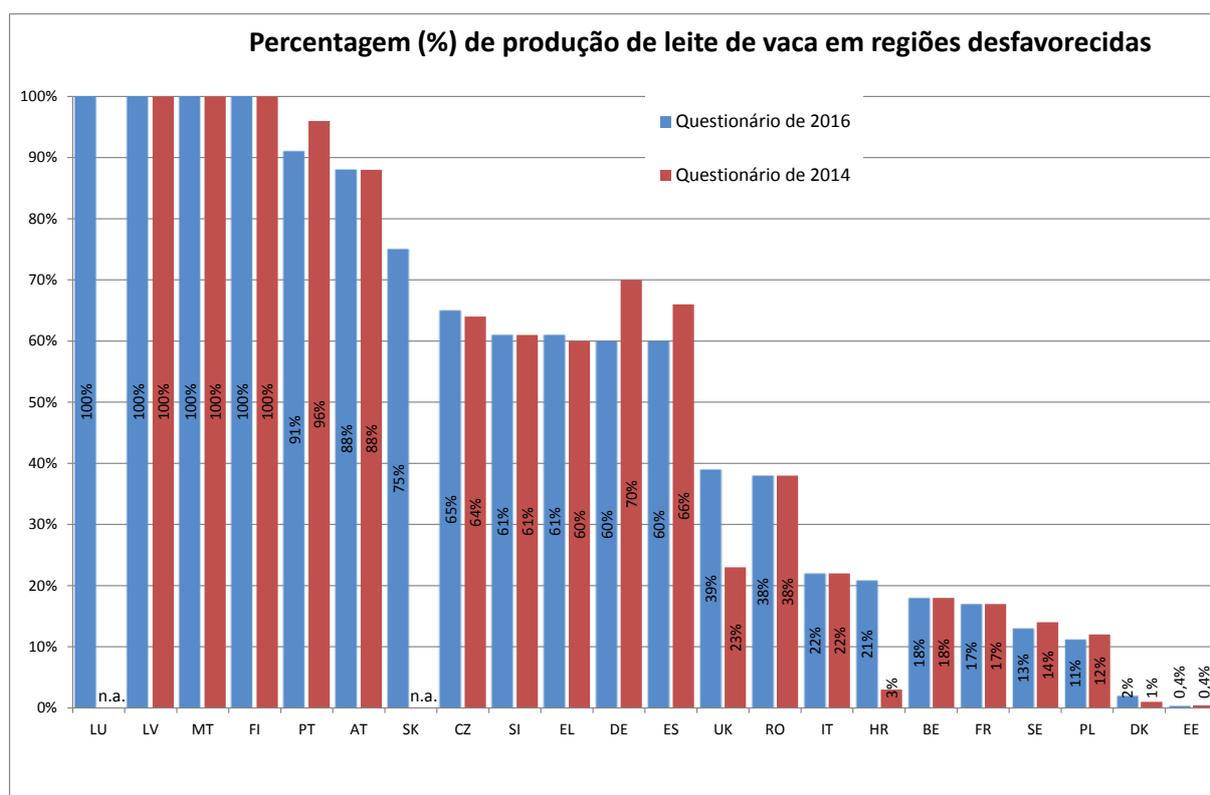
O nível de cumprimento do prazo de 25 dias nos primeiros 13 meses, desde a implementação do sistema de notificação (abril de 2015 a abril de 2016 inclusive), encontra-se detalhado no quadro B do anexo constante do presente relatório. 12 Estados-Membros cumpriram o prazo enquanto 8 Estados-Membros melhoraram claramente o seu desempenho nos primeiros meses de 2016. Os Estados-Membros com regras menos restritivas em vigor para os primeiros compradores são os que apresentaram um desempenho insuficiente.

## **4. EFEITOS DO «PACOTE DO LEITE» NOS PRODUTORES DE LEITE E NA PRODUÇÃO DE LEITE NAS REGIÕES DESFAVORECIDAS**

Uma vez que não existe uma definição uniforme do conceito de «regiões desfavorecidas» no que se refere à produção de leite, os Estados-Membros foram questionados quanto aos critérios que haviam utilizado neste contexto. Foram citadas cinco bases jurídicas diferentes. A referência a «*zonas sujeitas a condicionantes naturais ou outras condicionantes específicas*», tal como definido nos artigos 31.º e 32.º do Regulamento (UE) n.º 1305/2013, foi a mais frequente (12 Estados-Membros). Outros Estados-Membros referiram-se a zonas menos favorecidas (Regulamento (CE) n.º 1257/1999), regiões menos desenvolvidas (Regulamento (UE) n.º 1308/2013) e Diretivas 75/268/CEE e 85/148/CEE. Seis Estados-Membros apresentaram diferentes descrições sem referências legais e quatro Estados-Membros não declararam qualquer definição para regiões desfavorecidas.

Com base nestas definições bastante heterogéneas de «zonas desfavorecidas», a proporção de produção de leite nestas zonas ter-se-ia desenvolvido como indicado no seguinte gráfico:

**Gráfico 2 Produção de leite em regiões desfavorecidas**



O gráfico 2 ilustra uma distribuição deveras estável da produção de leite entre zonas desfavorecidas e não desfavorecidas ao longo dos anos. Apenas a Croácia apresenta uma disparidade notória, embora esta seja uma consequência da redefinição de «região desfavorecida» em vez de um desvio real entre diferentes regiões.

Os Estados-Membros não relatam qualquer diferença notória da tendência entre regiões desfavorecidas e não desfavorecidas, no que diz respeito à produção de leite e ao número de produtores de leite. O crescimento da produção de leite e os níveis de abandono de explorações agrícolas estão de facto bastante dissociados da vulnerabilidade da zona em que ocorre a produção de leite. É, portanto, igualmente aplicável a tendência para uma produção de leite estável a crescente, conjugada com uma diminuição do número de empresas (com maiores rebanhos e produção mais elevada de leite por vaca).

No que diz respeito a relações contratuais, as respostas comunicadas por Estados-Membros demonstram que o peso relativo das cooperativas leiteiras é mais elevado em regiões desfavorecidas do que em outras zonas do país. Este é o caso de Itália, Polónia, Suécia, França, Estónia e, em menor grau, Portugal, Grécia e Roménia, onde são mais elevadas as percentagens combinadas de entregas a cooperativas de recolha e de transformação em regiões desfavorecidas (e, por isso, a quota de transformadores privados é inferior) do que as apresentadas no gráfico 1. Perante este facto, as disposições do Pacote do Leite, relativamente a relações contratuais, OP e negociações coletivas, podem ter uma relevância relativamente pequena em regiões desfavorecidas.

Na generalidade, os Estados-Membros consideram o Pacote do Leite um instrumento útil para a reestruturação do setor do leite, em geral, reconhecendo que este não visa especificamente as regiões desfavorecidas. A França é o único Estado-Membro que relata um benefício observado de OP e de regulação da oferta de queijo DOP/IGP na preservação da produção de leite em regiões desfavorecidas (com uma taxa de abandono de explorações agrícolas ligeiramente inferior em zonas montanhosas comparativamente a planícies).

## 5. CONCLUSÕES

O Pacote do Leite foi adotado no seguimento da crise de 2009. O seu principal objetivo era a melhoria da posição dos produtores na cadeia. Existem dados de que tal objetivo foi atingido até certo ponto, nomeadamente através de várias outras ações coletivas por parte de produtores, para além do âmbito do Pacote do Leite, podendo ainda ser conseguido muito mais para melhorar essa posição de forma significativa:

- Contratos obrigatórios de entrega foram amplamente implementados em Estados-Membros em que a percentagem de cooperativas é baixa. Este instrumento formaliza as relações entre produtores e transformadores nos Estados-Membros que representam 41 % da totalidade de entregas de leite na UE.
- As Organizações de Produtores são reconhecidas em 11 Estados-Membros. Estas OP apresentam resultados tangíveis para os agricultores: Mais de 60 % das OP que participaram no inquérito declaram ter preços de leite melhores ou mais estáveis. A maioria das OP faz muito mais do que negociar preços e entregas: 80 % das OP prestam um ou mais serviços que acrescentam valor ao fornecimento de leite e/ou apoiam as atividades dos produtores, tais como recolha de leite, controlo de qualidade, apoio técnico e aquisição conjunta de fatores de produção. Neste contexto, devem valorizar-se os exemplos de sucesso na medida em que melhoram a eficiência e resiliência dos produtores de leite a longo prazo.
- A Negociação coletiva com primeiros compradores, considerada pelos agricultores como um dos maiores benefícios de pertencer a uma OP, materializou-se essencialmente na Alemanha, França e República Checa, e em menor grau em Espanha, no Reino Unido e na Bulgária, não tendo sido relatada qualquer ocorrência de violação das regras da concorrência.
- A regulação da oferta relativamente a Queijos com DOP/IGP apresenta resultados positivos nos dois Estados-Membros em que opera, no que diz respeito a correta adaptação da oferta à procura, à estabilização dos preços e à proteção da produção em regiões desfavorecidas.
- As Organizações interprofissionais contribuem para uma maior transparência ao longo da cadeia de distribuição e demonstraram já a sua utilidade numa série de atividades, tais como a definição de contratos-tipo, promoção e prestação de aconselhamento técnico.

- A disposição relativa a declarações de entregas de leite obrigatórias assegurou um sistema rigoroso de informação sobre volumes, melhorando simultaneamente, de forma significativa, a transmissão atempada das informações.
- Embora os Estados-Membros, na generalidade, reconheçam que o Pacote do Leite não visa especificamente as regiões desfavorecidas, as OP e a regulação da oferta de queijo DOP/IGP são consideradas positivas em França para a preservação da produção de leite nessas regiões.

O potencial de dois instrumentos essenciais do Pacote do Leite, tais como as OP e as negociações coletivas é reconhecido pelos Estados-Membros, OP e organizações de agricultores mas ainda não é completamente explorado. Poderiam contemplar-se ações de natureza pedagógica, financeira ou operacional a nível da UE e dos Estados-Membros:

- Oficinas de trabalho envolvendo peritos de Estados-Membros para partilharem experiências e melhores práticas nos seus países.
- Campanhas de sensibilização de agricultores e transformadores relativamente ao funcionamento e potencial das OP:
  - Exemplos práticos de histórias de sucesso em OP existentes;
  - Discussões e intercâmbio de boas práticas entre os agricultores;
  - Oportunidades de financiamento ao abrigo de programas de desenvolvimento rural;
  - Benefícios da negociação coletiva e outras ações coletivas para os produtores e os transformadores;
  - Informação clara sobre o que pode ou não ser feito ou esperado de uma OP, nomeadamente no que diz respeito a regras de concorrência.
- Instar os Estados-Membros, que reconhecem um claro potencial para o desenvolvimento de OP e que ainda não incluíram o apoio à sua criação nos programas de desenvolvimento rural, a proporem as correspondentes modificações.
- Privilegiar as OP em detrimento de produtores individuais no acesso a regimes de auxílio, na forma de prémios, maior prioridade quando se estabelecem critérios de ilegitimidade ou taxas de cofinanciamento mais elevadas. As vantagens fiscais a nível nacional também poderiam ser consideradas pelos Estados-Membros.
- Prestar apoio financeiro a OP, na condição de se atingirem objetivos de negociação coletiva, assim como outras atividades conjuntas que poderiam ajudar as OP a alcançarem maior valor.
- Promover o agrupamento de OP em AOP, concedendo a estas últimas as mesmas possibilidades de financiamento, desde que as OP estejam bem estabelecidas.
- Considerar o estabelecimento de uma obrigação de os agricultores pertencerem a uma OP para a entrega de todo o seu leite (ou de uma percentagem mínima) através da sua OP ou de os compradores de leite negociarem com as OP e não com membros das OP,

de forma a evitar que seja contornada a via da negociação coletiva prosseguida pelas OP.

- Rever as condições e requisitos administrativos para o reconhecimento de OP, com o intuito de definir dimensões mínimas razoáveis, evitando simultaneamente a discriminação entre agricultores em diferentes Estados-Membros devido aos atuais critérios divergentes.

Os Estados-Membros são encorajados, em particular, a adotarem as medidas necessárias para promover a criação de OP com ações coletivas que vão para além da negociação coletiva, assim como a melhorar a sua intervenção na cadeia de distribuição do leite. Para além destas recomendações sobre OP e as negociações coletivas, deverá considerar-se a expansão do papel das OI.

Tendo em vista as conclusões factuais apresentadas neste relatório, o Pacote do Leite marcou verdadeiramente a diferença. No entanto, para que o seu pleno potencial se possa materializar, é necessário mais tempo e mais meios, nomeadamente no que se refere a ações coletivas que vão para além da negociação coletiva. Será, por isso, considerada uma extensão da sua aplicação para além de 2020, tendo em conta a necessidade de fomentar uma maior integração dos produtores em organizações de produtores.