PT 2023

09

Relatório Especial

Assegurar as cadeias de abastecimento de produtos agrícolas durante a COVID-19

Resposta rápida pela UE, mas pouco direcionada pelos Estados-Membros

CURIA RATIONUM

TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-VIII
Introdução	01-05
A pandemia de COVID-19 e as cadeias de abastecimento de produtos agrícolas	01-02
Ações da UE para apoiar o setor agroalimentar durante a pandemia de COVID-19	03-05
Âmbito e método da auditoria	06-10
Observações	11-57
A resposta da UE à pandemia foi rápida	11-29
As orientações da Comissão relativas às medidas de gestão das fronteiras atenuaram as perturbações do setor agroalimentar	12-18
O quadro de apoio direto foi criado rapidamente	19-21
A UE introduziu rapidamente medidas de auxílio estatal, mas estas deram origem a um risco de distorção da concorrência e de sobrecompensação	22-29
Ao concederem apoio direto da UE em resposta à pandemia, os Estados-Membros não visaram suficientemente os beneficiários que necessitavam	30-57
Medida 21: os Estados-Membros não direcionaram suficientemente o apoio para os setores e beneficiários mais afetados pela crise	32-36
A Comissão afetou fundos para armazenamento privado, mas a aceitação foi reduzida	37-39
Diferenças significativas na aplicação pelos Estados-Membros do apoio ao setor vinícola levaram a um tratamento incoerente dos produtores de vinho	40-57
Conclusões e recomendações	58-62

Anexos

Anexo I – Lista de medidas adotadas

Anexo II – Medidas de segurança alimentar em resposta à COVID-19 e à guerra na Ucrânia

Anexo III – Distribuição do apoio da UE para a destilação de crise (2020)

Siglas e acrónimos

Respostas da Comissão

Cronologia

Equipa do TCE

Síntese

I A pandemia de COVID-19 teve impacto nas cadeias de abastecimento de produtos agrícolas, do prado ao prato, e afetou diversos mercados agrícolas. A UE adotou uma série de medidas excecionais de apoio em resposta a esta situação.

II O objetivo desta auditoria consistia em avaliar se a UE deu uma resposta adequada à ameaça que a pandemia representava para as cadeias de abastecimento de produtos agrícolas. O Tribunal avaliou se a UE reagiu rapidamente às perturbações do setor agroalimentar provocadas pela pandemia e analisou se o apoio da UE estava direcionado para os setores e os beneficiários mais necessitados. As medidas da Comissão foram adotadas em 2020 e a auditoria incidiu sobre a sua aplicação até ao final de 2021. A auditoria do Tribunal deverá ajudar a melhorar a conceção de medidas em eventuais crises futuras que afetem as cadeias de abastecimento de produtos agrícolas.

III O Tribunal conclui que, em muitos aspetos, a Comissão deu uma resposta adequada, mas insuficientemente direcionada, à ameaça que a pandemia de COVID-19 representava para as cadeias de abastecimento de produtos agrícolas.

IV O Tribunal constatou que a Comissão reagiu rapidamente à pandemia, emitindo orientações úteis sobre a circulação de mercadorias e trabalhadores "críticos" que atenuaram as perturbações do setor agroalimentar. Foi rapidamente aplicado um apoio direto, com um orçamento de 712 milhões de euros, através da reafetação de fundos não utilizados do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER). O Tribunal constatou que esta medida foi tomada principalmente por Estados-Membros que dispunham de um orçamento significativo do FEADER por utilizar no final de 2019.

V A principal resposta orçamental à pandemia teve origem nos orçamentos nacionais e a Comissão aplicou procedimentos para facilitar o recurso aos auxílios estatais. O Tribunal detetou um risco de distorção da concorrência entre Estados-Membros, bem como o risco de sobrecompensação, nos casos em que os auxílios estatais apoiavam um setor que também recebia fundos da UE.

VI O apoio direto foi insuficientemente direcionado pelos Estados-Membros. Cinco dos 14 Estados-Membros que utilizaram esta medida disponibilizaram o financiamento da UE a todos os agricultores que sofreram perdas, enquanto os outros nove o direcionaram para setores selecionados e apoiaram beneficiários independentemente de terem ou não sofrido perdas.

VII A UE também adotou medidas sob a forma de armazenamento privado e destilação de crise, a fim de estabilizar o mercado através da redução do excesso de oferta. A adoção do armazenamento privado foi reduzida, especialmente no setor da carne. A destilação de crise, com um orçamento de 293 milhões de euros, foi aplicada com diferenças significativas entre os Estados-Membros auditados. As regras relativas ao montante do apoio conservado pelos destiladores não eram claras.

VIII Com base nestas constatações, o Tribunal recomenda que a Comissão partilhe boas práticas para direcionar melhor as medidas da PAC e proponha regras claras na eventualidade de futuras crises.

Introdução

A pandemia de COVID-19 e as cadeias de abastecimento de produtos agrícolas

01 A Política Agrícola Comum (PAC) da UE visa garantir um abastecimento estável de alimentos a preços acessíveis e assegurar um nível de vida digno aos agricultores europeus[1]. A pandemia de COVID-19 teve impacto nas cadeias de abastecimento de produtos agrícolas, do prado ao prato, causando perturbações e danos económicos às colheitas, logística, transformação e aquisição.

02 No início da pandemia, vários Estados-Membros encerraram unilateralmente as suas fronteiras por motivos de saúde pública, apesar da recomendação[2] da Comissão de se aplicar uma abordagem coordenada de quaisquer restrições impostas à liberdade de circulação de pessoas e mercadorias. O transporte de produtos, especialmente transfronteiriço, era um desafio pelos mesmos motivos. Muitas unidades de transformação de alimentos encerraram devido a medidas de emergência ou à escassez de pessoal. O setor da hotelaria foi encerrado, enquanto os supermercados tinham falta de pessoal e enfrentavam problemas de abastecimento[3].

Ações da UE para apoiar o setor agroalimentar durante a pandemia de COVID-19

03 A responsabilidade pelas medidas relacionadas com o setor agroalimentar incumbe principalmente aos Estados-Membros. A Comissão emite orientações e propõe medidas financeiras para apoiar o setor[4] e partilha a gestão destas medidas com os Estados-Membros. Estes selecionam os beneficiários e aplicam as medidas propostas pela Comissão. A Comissão é igualmente responsável por aprovar os

---

[1] A política agrícola comum.

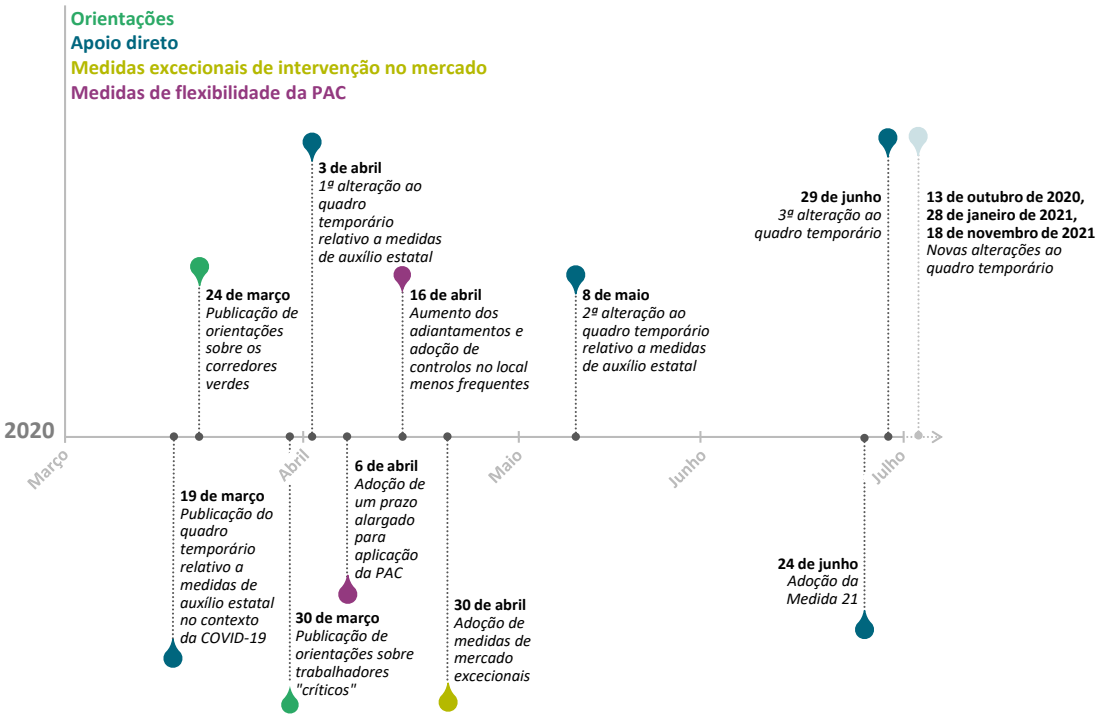
[2] COM(2020) 499 final, "Proposta de recomendação do Conselho sobre uma abordagem coordenada das restrições impostas à liberdade de circulação em virtude da pandemia de COVID-19".

[3] *Preliminary impacts of the COVID-19 pandemic on European agriculture: a sector-based analysis of food systems and market resilience*, pp. 31-35.

[4] Apoio ao setor agroalimentar no contexto do surto de coronavírus, Comissão Europeia.

regimes de auxílio estatal que os Estados-Membros possam pretender aplicar. A *figura 1* apresenta o calendário das medidas adotadas pela UE.

Figura 1 – Medidas da UE em resposta à pandemia de COVID-19



Fonte: TCE, com base em dados disponíveis ao público[5].

04 Em especial, a UE introduziu as seguintes medidas (ver mais pormenores no *quadro 1* e no *anexo I*):

- orientações da Comissão para assegurar uma cadeia de abastecimento alimentar eficiente na UE, considerando os trabalhadores sazonais como "críticos" para apoiar o setor alimentar;

- apoio direto aos agricultores e às pequenas e médias empresas (PME) sob a forma de pagamentos de montante fixo ("medida 21" do desenvolvimento rural), empréstimos e garantias, adiantamentos mais elevados e auxílios estatais mais elevados ao abrigo do quadro temporário para os agricultores e as empresas de transformação de alimentos;

- medidas de mercado excecionais sob a forma de ajuda ao armazenamento privado, destilação de crise e flexibilidade na aplicação dos programas de apoio ao mercado;

---

[5] *Ibid*.

- medidas de flexibilidade da PAC, prorrogando os prazos para os pedidos de pagamento ao abrigo da PAC e substituindo temporariamente os controlos no local nas explorações agrícolas por fontes alternativas de provas, como imagens por satélite ou fotografias com geomarcação, para minimizar o contacto físico entre agricultores e inspetores.

Quadro 1 – Medidas da UE em resposta à pandemia

Medidas de apoio direto			
Empréstimos ou garantias até 200 000 euros em condições favoráveis (taxas de juro muito baixas ou calendários de pagamento favoráveis)	**Pagamentos de montante fixo** (Medida 21) até 7 000 euros por agricultor e 50 000 euros por PME	**Adiantamentos mais elevados** para os pagamentos diretos da UE (de 50% para 70%) e determinados pagamentos ao abrigo do desenvolvimento rural (de 75% para 85%)	**Auxílios estatais** ao abrigo do quadro temporário: 290 000 euros por exploração e até 2,3 milhões de euros para as empresas de transformação de alimentos, conforme alterado pela C/2021/8442
Medidas de mercado excecionais			
Armazenamento privado	**Flexibilidade** dos programas de apoio ao mercado	**Derrogação temporária** às regras da UE em matéria de concorrência	
Orientações relativas à circulação de mercadorias e aos trabalhadores agrícolas			
Corredores verdes para manter o fluxo de alimentos na Europa		Trabalhadores sazonais considerados "**trabalhadores críticos**" para apoiar o setor alimentar	
Medidas de flexibilidade da PAC			
Prorrogação do prazo para os pedidos de pagamento ao abrigo da PAC		**Redução** dos **controlos no local** físicos e margem para os requisitos em matéria de prazos	

Fonte: Apoio ao setor agroalimentar no contexto do surto de coronavírus, Comissão Europeia.

05 A pandemia de COVID-19 não foi o único acontecimento externo a ter impacto no setor agroalimentar da UE. A invasão da Ucrânia pela Rússia em 24 de fevereiro de 2022 teve um impacto significativo na segurança na Europa, incluindo na segurança do abastecimento alimentar. As medidas de resposta a estes dois acontecimentos não relacionados foram semelhantes. A título informativo, o ***anexo II*** apresenta as medidas de segurança alimentar introduzidas como consequência da guerra na Ucrânia, juntamente com as introduzidas em resultado da crise provocada pela COVID-19.

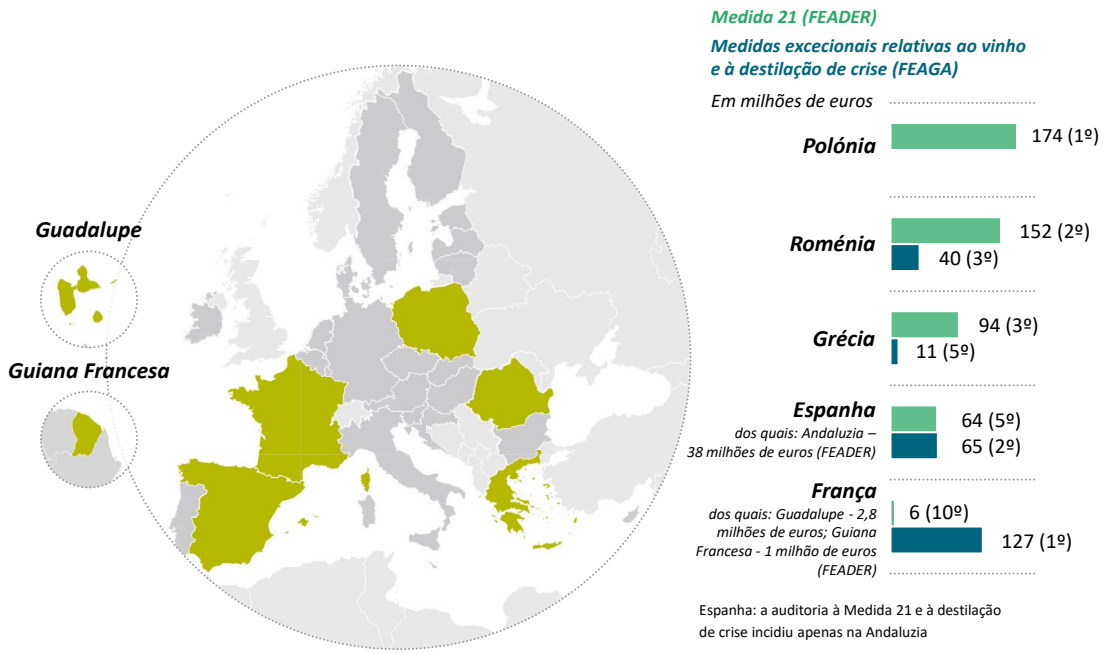
Âmbito e método da auditoria

06 A presente auditoria analisou se a UE deu uma resposta adequada à ameaça que a pandemia de COVID-19 representava para as cadeias de abastecimento de produtos agrícolas. O Tribunal analisou este tema dados os desafios sem precedentes que se colocaram às cadeias de abastecimento agroalimentar na UE e as perturbações dos mercados de produtos agrícolas. O Parlamento Europeu manifestou interesse na avaliação do Tribunal sobre o funcionamento das medidas de mercado relativamente às cadeias de abastecimento alimentar na sequência da pandemia de COVID-19.

07 Para responder à principal questão da auditoria, o Tribunal avaliou se a resposta da UE no sentido de evitar as perturbações das cadeias de abastecimento de produtos agrícolas foi rápida e se o apoio da UE estava bem direcionado e satisfazia as necessidades dos agricultores. No âmbito da avaliação, o Tribunal analisou as orientações da UE, o apoio excecional, as medidas de mercado e os auxílios estatais.

08 Verificou a aplicação das medidas da UE em cinco Estados-Membros (Grécia, Espanha, França, Polónia e Roménia), que representavam 69% e 87% dos montantes atribuídos enquanto ajuda excecional no âmbito da medida 21 e destilação de crise, respetivamente (ver ***figura 2***).

Figura 2 – Seleção dos Estados-Membros e materialidade das medidas auditadas



Fonte: TCE, com base nos valores da Comissão (medida 21) e das autoridades nacionais (destilação de crise).

09 A auditoria abrangeu 2020 e 2021, quando foi aplicada a maioria das medidas introduzidas. O Tribunal recolheu provas de auditoria mediante:

- uma análise da legislação nacional/regional e das estatísticas;
- um questionário a que responderam as autoridades nacionais dos cinco Estados-Membros selecionados sobre a respetiva utilização de medidas de apoio da UE lançadas durante a pandemia de COVID-19;
- acompanhamento junto das autoridades nacionais ou regionais nos cinco Estados-Membros selecionados;
- entrevistas com funcionários da Comissão e análise de documentação da Comissão.

A auditoria não abrange as ações da Comissão em resposta à guerra na Ucrânia.

10 O Tribunal prevê que o seu trabalho ajude a Comissão a melhorar a conceção e a orientação de futuras medidas de resposta a crises destinadas a apoiar o setor agroalimentar e a assegurar as cadeias de abastecimento de produtos agrícolas.

Observações

A resposta da UE à pandemia foi rápida

11 O Tribunal avaliou se:

a) a Comissão e os Estados-Membros asseguraram rapidamente o fluxo de mercadorias em toda a UE. O Tribunal avaliou a função da Comissão na elaboração das orientações relativas aos corredores verdes e de que forma esta acompanhou a aplicação das orientações;

b) a Comissão estabeleceu rapidamente um apoio direto aos agricultores nos primeiros meses da pandemia;

c) a Comissão e os Estados-Membros introduziram rapidamente medidas de auxílio estatal para apoiar os agricultores e se tomaram medidas para assegurar que estas não originavam distorção da concorrência e sobrecompensação.

As orientações da Comissão relativas às medidas de gestão das fronteiras atenuaram as perturbações do setor agroalimentar

12 A Comissão emitiu as orientações relativas à circulação de mercadorias (corredores verdes)[6] e aos trabalhadores sazonais[7] no início da pandemia. Em 23 de março de 2020, criou o sistema de "corredores verdes"[8] e convidou os Estados-Membros a adotarem as medidas operacionais e organizacionais necessárias para assegurar o funcionamento do mercado único para todas as mercadorias, incluindo os produtos agroalimentares.

---

[6] Comunicação da Comissão 2020/C 86 I/01, "Orientações relativas às medidas de gestão das fronteiras para proteger a saúde e garantir a disponibilidade de bens e serviços essenciais".

[7] Comunicação da Comissão 2020/C 235 I/01, "Orientações sobre os trabalhadores sazonais na UE no contexto do surto de COVID-19".

[8] C(2020) 1897 final, Comunicação da Comissão sobre a implementação de corredores verdes ao abrigo das orientações relativas às medidas de gestão das fronteiras para proteger a saúde e garantir a disponibilidade de bens e serviços essenciais.

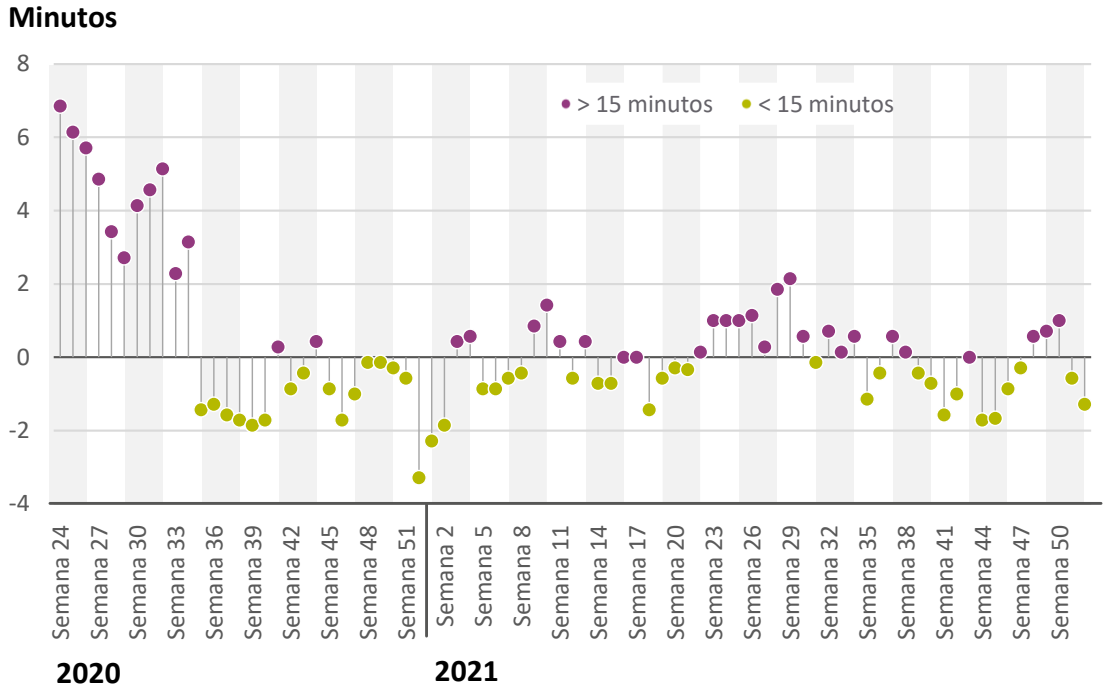
13 O objetivo das orientações relativas aos corredores verdes consistia em assegurar o fluxo contínuo de mercadorias na UE e a livre circulação dos trabalhadores do setor dos transportes. Os principais postos de fronteira foram designados como corredores verdes, nos quais os controlos não deveriam exceder 15 minutos.

14 A Comissão trabalhou com a Agência da UE para o Programa Espacial para desenvolver uma aplicação móvel, a "Galileo Green Lane", que fornece dados sobre a conformidade com a comunicação da Comissão sobre a implementação de corredores verdes. Os serviços de controlo das fronteiras e o pessoal dos transportes de mercadorias que utilizem a aplicação registam o tempo de passagem em 178 postos de passagem de fronteira da rede transeuropeia de transportes (RTE-T), o que ajuda os utilizadores da aplicação a planearem melhor as suas viagens. À data de novembro de 2022, a aplicação continua operacional e é utilizada para facilitar o transporte durante a crise em curso na sequência da invasão da Ucrânia pela Rússia.

15 Os dados da Comissão confirmaram que, entre 3 de junho de 2020 e 31 de dezembro de 2021, o tempo médio para passar as fronteiras em postos de controlo foi menos de um minuto[9] acima do máximo de 15 minutos. Não estão disponíveis dados estruturados para o período anterior a junho de 2020. A ***figura 3*** mostra o tempo médio de passagem semanal. O limite aplicável aos corredores verdes foi ultrapassado sobretudo entre junho e agosto de 2020 e entre maio e agosto de 2021, períodos que coincidiram com as restrições de viagem nos Estados-Membros durante as diversas vagas de COVID-19.

[9] Conjunto de dados fornecido pela DG MOVE, com base na aplicação "Galileo Green Lane".

Figura 3 – Corredores verdes: cumprimento do limite máximo de 15 minutos



Fonte: TCE, com base nos dados fornecidos pela Comissão. Gráfico compilado com recurso a dados da aplicação "Galileo Green Lane".

16 Desde o início da pandemia, a Comissão criou uma rede de pontos de contacto nacionais dos transportes, que oferece uma plataforma informal para os Estados-Membros destacarem e debaterem problemas relacionados com transportes, assinalarem soluções comuns e partilharem boas práticas. Os Estados-Membros que o Tribunal consultou durante a auditoria consideraram que estas reuniões ajudaram a otimizar a cooperação da UE em matéria de transporte de mercadorias.

17 A função da Comissão envolveu igualmente acompanhar de perto os tempos de passagem nas fronteiras e utilizar as reuniões da rede de pontos de contacto nacionais dos transportes para resolver problemas que provocavam atrasos na colaboração com os Estados-Membros pertinentes. Em novembro de 2022, a rede de pontos de contacto nacionais dos transportes continua a ser um fórum para partilha de informações entre os Estados-Membros e a Comissão.

18 As autoridades dos cinco Estados-Membros auditados formularam observações positivas sobre as orientações relativas aos transportes, que consideraram ser um guia eficaz para a gestão das passagens nas fronteiras durante a pandemia de COVID-19. Por exemplo, as autoridades romenas salientaram que os corredores verdes

contribuíram para manter o fluxo de medicamentos e outros bens essenciais, como produtos agrícolas.

O quadro de apoio direto foi criado rapidamente

19 Em 22 de abril de 2020, apenas um mês após ter sido declarada a pandemia[10], a Comissão propôs um regulamento[11] com medidas específicas de prestação de apoio temporário excecional no âmbito do FEADER ao abrigo da nova medida 21 em resposta ao surto de COVID-19. O regulamento[12] foi adotado em 24 de junho de 2020. Este apoio consistiu num único pagamento de montante fixo, no valor máximo de 5 000 euros por agricultor (em junho de 2020, os colegisladores decidiram alterar a proposta da Comissão, aumentando o montante máximo do apoio aos agricultores para 7 000 euros) e 50 000 euros por PME. Foi solicitado aos Estados-Membros que demonstrassem que o apoio estava direcionado para as pessoas mais afetadas, com base em critérios objetivos e não discriminatórios[13].

20 A medida 21, com um orçamento de 712 milhões de euros, não foi financiada através de um aumento do orçamento da UE para a agricultura, tendo os Estados-Membros reafetado fundos não utilizados de outras medidas do FEADER. A contribuição deste Fundo para a medida não podia exceder 2% da contribuição total do mesmo para o programa de desenvolvimento rural relativo aos anos de 2014-2020.

21 A medida 21 foi utilizada principalmente pelos Estados-Membros com grandes orçamentos do FEADER não utilizados até ao final de 2019. A Polónia, por exemplo, tinha autorizado 57% do seu orçamento do FEADER nessa data (a menor percentagem de toda a UE-27), pelo que tinha o orçamento da medida 21 mais elevado. Dos 14 Estados-Membros que optaram pela medida 21, 13 tinham autorizado menos de 90% do orçamento do FEADER até ao final de 2019.

---

[10] OMS, *Coronavirus disease (COVID-19) pandemic*.

[11] Comissão anuncia medidas excecionais de apoio ao setor agroalimentar.

[12] Regulamento (UE) 2020/872.

[13] *Ibid.*, considerando 3.

A UE introduziu rapidamente medidas de auxílio estatal, mas estas deram origem a um risco de distorção da concorrência e de sobrecompensação

22 A Comissão adotou rapidamente o quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal[14], em 19 de março de 2020, o que permitiu aos Estados-Membros utilizarem a flexibilidade oferecida ao abrigo das regras relativas aos auxílios estatais para apoiar a economia durante a pandemia de COVID-19.

23 A Alemanha, a Espanha, a Áustria e a Eslováquia aprovaram regimes gerais que incluíam auxílio, mas não indicaram separadamente o montante para a agricultura. Relativamente aos restantes Estados-Membros, o orçamento das medidas de auxílio estatal para os setores das florestas, da aquicultura e da agricultura ascendeu a mais de 9 mil milhões de euros. O auxílio estatal podia assumir a forma de subvenções, adiantamentos reembolsáveis, benefícios fiscais, empréstimos ou garantias subsidiadas. O apoio prestado pelos Estados-Membros a setores selecionados a título de auxílio estatal foi muito mais significativo em termos monetários do que o apoio direto da UE (ver ponto ***20***).

24 Em maio de 2022, o auxílio estatal efetivamente concedido à agricultura elevava-se a, pelo menos, 1,5 mil milhões de euros. De acordo com a Comissão, 10 Estados-Membros não comunicaram especificamente valores relativos ao setor agrícola, pelo que não dispõe de um panorama do auxílio estatal para a agricultura.

25 A Comissão deve impedir a fragmentação do mercado interno da UE pelos auxílios estatais e salvaguardar as condições de concorrência equitativas[15]. O artigo 107.º do TFUE[16] não exige que a Comissão compare o orçamento afetado à medida de auxílios estatais com o de outros Estados-Membros. A concessão de auxílio a um determinado setor num Estado-Membro quando outro Estado-Membro não concede o mesmo tipo de auxílio, ou quando a subvenção é muito superior num Estado-Membro, pode distorcer a concorrência.

---

[14] Comunicação C(2020) 1863.

[15] Comunicação C(2020) 1863, p. 3.

[16] Artigo 107.º do TFUE.

26 Segundo a Comissão, os controlos realizados em relação aos regimes de auxílios estatais e aos limites máximos globais de apoio oferecem um certo nível de garantia de que não ocorrem corridas prejudiciais às subvenções entre Estados-Membros[17], dado que o quadro temporário segue o modelo das regras do TFUE em matéria de auxílios estatais. Contudo, a falta de coordenação entre os Estados-Membros corre o risco de distorcer a concorrência[18].

27 O setor da horticultura foi especialmente afetado durante o confinamento, uma vez que as lojas de plantas e flores estavam encerradas e a procura diminuiu 80%[19]. O ***quadro 2*** ilustra o auxílio estatal para este setor atribuído nos dois maiores produtores de plantas e flores por valor (os Países Baixos e a Espanha). Enquanto o auxílio estatal nos Países Baixos alcançou quase 9% do valor de produção para este setor, em Espanha foi bastante inferior. Esta diferença no apoio a um setor pode criar concorrência desleal.

Quadro 2 – Auxílio estatal ao setor das plantas e flores em Espanha e nos Países Baixos

	Valor de produção em milhões de euros – 2019	Percentagem do valor de produção da UE	Auxílio estatal em milhões de euros	% de auxílio estatal do valor de produção
UE-27	21 686			
Países Baixos	6 880	32 %	600	8,72%
Espanha	3 120	14 %	10	0,32%

Fonte: Eurostat, Contas económicas da agricultura, valores a preços correntes [aact_eaa01], SA57217 (NL); *Real Decreto 883/2020* (ao abrigo de SA56851).

28 Em Espanha, o Programa de Desenvolvimento Rural da Andaluzia estimou as perdas do setor dos ovinos e caprinos em 8,6 milhões de euros. A medida 21 forneceu apoio a este setor no valor de 8,7 milhões de euros. Além disso, o setor recebeu 10 milhões de euros em auxílios nacionais[20]. Por conseguinte, existe um risco de sobrecompensação para alguns beneficiários, conforme demonstrado por este

---

[17] Comunicação da Comissão (2020/C 91 I/01), ponto 10.

[18] *Preliminary impacts of the COVID-19 pandemic on European agriculture: a sector-based analysis of food systems and market resilience*, p. 83.

[19] *Ibid.*, p. 27.

[20] *Real Decreto 508/2020*.

exemplo, em que o auxílio estatal e o apoio da UE através da medida 21 se sobrepunham.

29 A ***caixa 1*** ilustra outros casos de possível sobrecompensação relativamente à destilação de crise.

Caixa 1

Exemplos de possível sobrecompensação entre auxílio estatal e apoio da UE para a destilação de crise

A **França** apoiou as empresas afetadas pela crise provocada pela COVID-19 através de auxílio estatal geral com base no volume de negócios perdido. Os produtores de vinho receberam 119 milhões de euros de apoio da UE, porém também eram elegíveis para auxílio estatal. As autoridades nacionais não efetuaram a verificação cruzada dos beneficiários do regime nacional com os beneficiários de auxílio à destilação de crise.

A **Roménia** aprovou o auxílio estatal para apoiar os produtores de uvas. Os produtores de vinho que também produziam as suas próprias uvas poderiam eventualmente receber uma dupla compensação, pelas respetivas perdas estimadas por hectare de vinha e pela venda do seu vinho às destilarias. O auxílio estatal totalizou 12,4 milhões de euros, enquanto os produtores de vinho receberam 34 milhões de euros de apoio da UE.

Em ambos os Estados-Membros, devido à falta de coordenação, os produtores de vinho podem ter sido compensados ao abrigo dos dois regimes, existindo um risco de a compensação ter excedido o volume de negócios perdido.

Fonte: SA.56985 (2020/N) – França e - SA.59520 (2020/N) – Roménia.

Ao concederem apoio direto da UE em resposta à pandemia, os Estados-Membros não visaram suficientemente os beneficiários que necessitavam

30 As perturbações económicas do setor agrícola e das comunidades rurais deram origem a problemas de liquidez e fluxo de caixa para os agricultores e as PME que transformam produtos agrícolas, que, de acordo com a Comissão, necessitavam de apoio urgente.

31 Em resposta à ameaça que a pandemia de COVID-19 representava para as cadeias de abastecimento de produtos agrícolas, a Comissão e os Estados-Membros introduziram apoio direto, armazenamento privado e outras medidas para ajudar os agricultores a suportarem o impacto económico. O Tribunal avaliou se:

- a medida 21 estava direcionada tanto para os setores como para os beneficiários que mais necessitavam de ajuda, não apoiando, portanto, os agricultores não afetados pela crise;
- as medidas de mercado excecionais propostas pela Comissão eram adequadas às necessidades do mercado;
- o apoio ao setor vinícola foi aplicado de forma coerente.

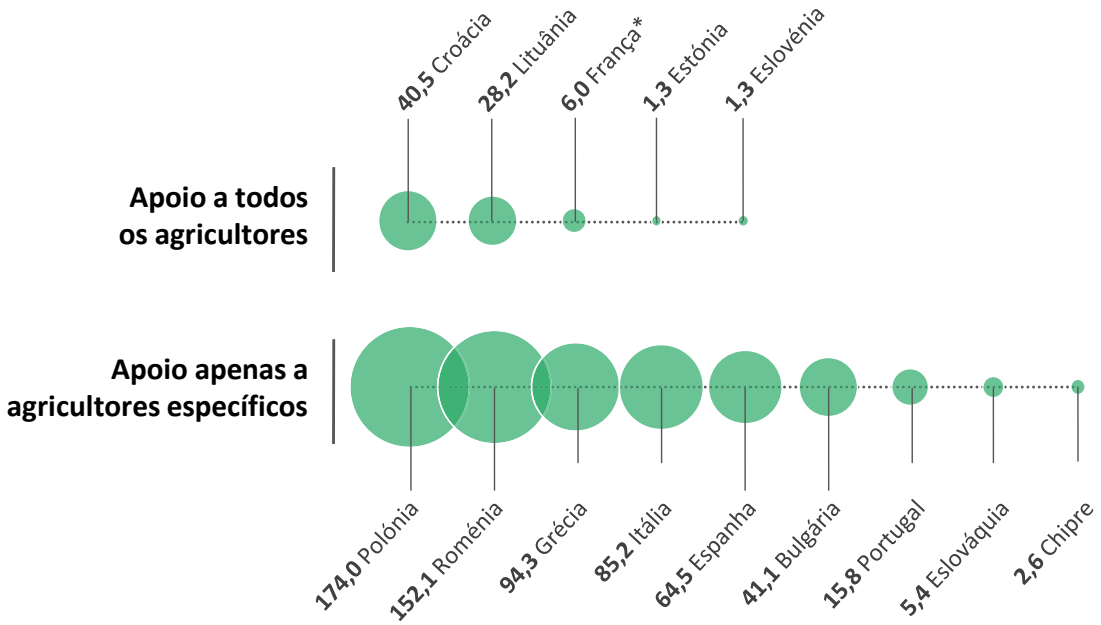
Medida 21: os Estados-Membros não direcionaram suficientemente o apoio para os setores e beneficiários mais afetados pela crise

32 Em consonância com o quadro jurídico e as responsabilidades daí decorrentes (ver ponto ***03***), a Comissão confiou aos Estados-Membros a orientação do apoio para os setores ou beneficiários mais afetados pela crise provocada pela COVID-19, através da determinação das condições de elegibilidade e dos critérios de seleção[21]. Todas as medidas foram aprovadas pela Comissão através de revisões dos programas de desenvolvimento rural (PDR). No total, 14 Estados-Membros optaram por incluir a medida 21 no seu PDR, com um orçamento global de 712 milhões de euros.

33 Cinco destes Estados-Membros (a Estónia, a França em Guadalupe, na Guiana Francesa e em Maiote, a Croácia, a Lituânia e a Eslovénia), disponibilizaram o apoio a todos os agricultores, adotando diferentes taxas de apoio até ao limite máximo. Estes cinco Estados-Membros dispunham de cláusulas específicas que associavam o apoio às perdas financeiras em comparação com o ano anterior à pandemia. Os restantes nove Estados-Membros apoiaram setores agrícolas específicos, mas não associaram o apoio às perdas financeiras (ver ***figura 4***). Porém, o quadro jurídico não exigia que o nível de apoio estivesse associado às perdas financeiras avaliadas ao nível de cada beneficiário.

[21] Regulamento (UE) 2020/872, artigo 39º-B.

Figura 4 – Orçamento das despesas da medida 21 dos Estados-Membros (milhões de euros)



**Os dados relativos à França abrangem Guadalupe, Guiana Francesa e Maiote.*

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

34 O Tribunal analisou a execução da medida 21 em cinco Estados-Membros: Grécia, Espanha (Andaluzia), França (Guadalupe e Guiana Francesa), Polónia e Roménia. Guadalupe e a Guiana Francesa prestaram apoio a todos os setores, visando os mais necessitados. Os outros quatro Estados-Membros auditados concederam apoio a setores afetados selecionados, mas não o basearam em avaliações das perdas de cada agricultor.

35 Num setor agrícola afetado, é possível que nem todos os agricultores tenham dificuldades financeiras. A prestação de apoio a um setor afetado no seu todo, sem visar os beneficiários mais necessitados, era permitida pelo quadro jurídico, mas corre o risco de apoiar agricultores que não foram prejudicados pela crise.

36 A Andaluzia decidiu apoiar os seus produtores de vinho e de uvas ao abrigo da medida 21. Calculou as perdas incorridas pelos produtores de uvas que têm um máximo de 10 hectares de vinhas com base numa taxa fixa de 336 euros/ha (vinhas com denominação de origem protegida, DOP) ou 198 euros/ha (vinhas sem DOP)[22].

---

[22] Programa de Desenvolvimento Rural da Andaluzia, versão 11.1 [em espanhol].

Contudo, os produtores com mais de 10 hectares receberam um montante fixo de 7 000 euros. Esta situação pode ter dado origem a uma sobrecompensação de perdas no caso dos produtores que têm entre 11 e 20 hectares de vinhas (ver ***quadro 3***).

Quadro 3 – Perdas estimadas em comparação com a compensação recebida pelos produtores de uvas na Andaluzia

Número de hectares	Vinha com DOP			Outras vinhas		
	Perdas estimadas em euros	Compensação em euros	% de compensação	Perdas estimadas em euros	Compensação em euros	% de compensação
1	336	208	62%	198	123	62%
10	3 360	2 775	83%	1 980	1 018	51%
11	3 696	7 000	**189%**	2 178	7 000	**321%**
20	6 720		**104%**	3 960		**177%**
21	7 056		99%	4 158		**168%**
35	11 760		60%	6 930		101%

Fonte: Cálculo do TCE, com base em valores do Programa de Desenvolvimento Rural da Andaluzia [em espanhol], ponto 8.2.14.3.3.4 e ponto 8.2.14.3.2.

A Comissão afetou fundos para armazenamento privado, mas a aceitação foi reduzida

37 A Comissão e os Estados-Membros identificaram os setores do mercado mais afetados pela crise provocada pela COVID-19 e a necessidade de armazenamento privado, para os quais prestaram auxílio. A Comissão previu que os mercados de produtos lácteos e de carne seriam os mais afetados e introduziu uma medida para apoiar o armazenamento privado nesses mercados. Esta medida permitiu a retirada temporária de produtos do mercado durante um período que variou entre dois e seis meses.

38 A ajuda para o armazenamento privado nos setores dos produtos lácteos, dos bovinos, dos ovinos e dos caprinos foi inferior a 10 milhões de euros (quase metade do mesmo para manteiga). Os regimes para o armazenamento privado de manteiga e queijo foram adotados por 16 e 15 Estados-Membros, respetivamente, enquanto menos de metade dos Estados-Membros se candidatou aos regimes para carne e leite magro em pó (ver ***quadro 4***).

Quadro 4 – Armazenamento privado

Armazenamento privado	2020-2021 Apoio da UE disponibilizado aos Estados-Membros em milhares de euros	Estados-Membros que utilizaram o armazenamento privado
Leite magro em pó	461	**9** (BE, CZ, DE, ES, LT, NL, PL, PT, RO)
Manteiga	4 606	**16** (BE, CZ, DE, IE, ES, FR, HR, IT, LT, NL, AT, PL, PT, RO, FI, UK)
Queijo	2 848	**15** (BE, DE, IE, ES, FR, IT, LT, NL, AT, PL, PT, RO, FI, SE, UK)
Bovinos	1 966	**8** (DE, ES, FR, IT, LV, NL, AT, PL)
Ovinos e caprinos	122	**1** (ES)

Fonte: DG AGRI – Despesas do FEAGA, 2020-2021.

39 Apenas a Espanha utilizou o regime de armazenamento privado para o setor dos ovinos e caprinos (140 toneladas). Os produtores não consideraram este apoio atrativo, uma vez que a ajuda não poderia ser aplicada de forma retroativa para a carne já armazenada. A necessidade de armazenamento neste setor era anterior à publicação do regulamento da Comissão[23]. Em contrapartida, para o queijo, as autoridades francesas indicaram que a aplicação da medida de armazenamento privado estava limitada aos produtos que já se encontravam em armazém[24], pelo que apenas utilizaram 37% da dotação. Estes exemplos indicam possíveis falhas na conceção das medidas, por exemplo, devido à falta de avaliação das necessidades antes da sua introdução.

Diferenças significativas na aplicação pelos Estados-Membros do apoio ao setor vinícola levaram a um tratamento incoerente dos produtores de vinho

40 A Comissão considerou que a pandemia de COVID-19 causou perturbações significativas no mercado vitivinícola[25]. Os confinamentos, especialmente a suspensão das atividades no setor da hotelaria, restringiram a distribuição e a venda de vinho. O setor vinícola foi também afetado por novos direitos de importação impostos pelos

[23] Regulamento de Execução (UE) 2020/595 da Comissão.

[24] Regulamento Delegado (UE) 2020/591 da Comissão, considerando 11 e artigo 3.º, n.º 2.

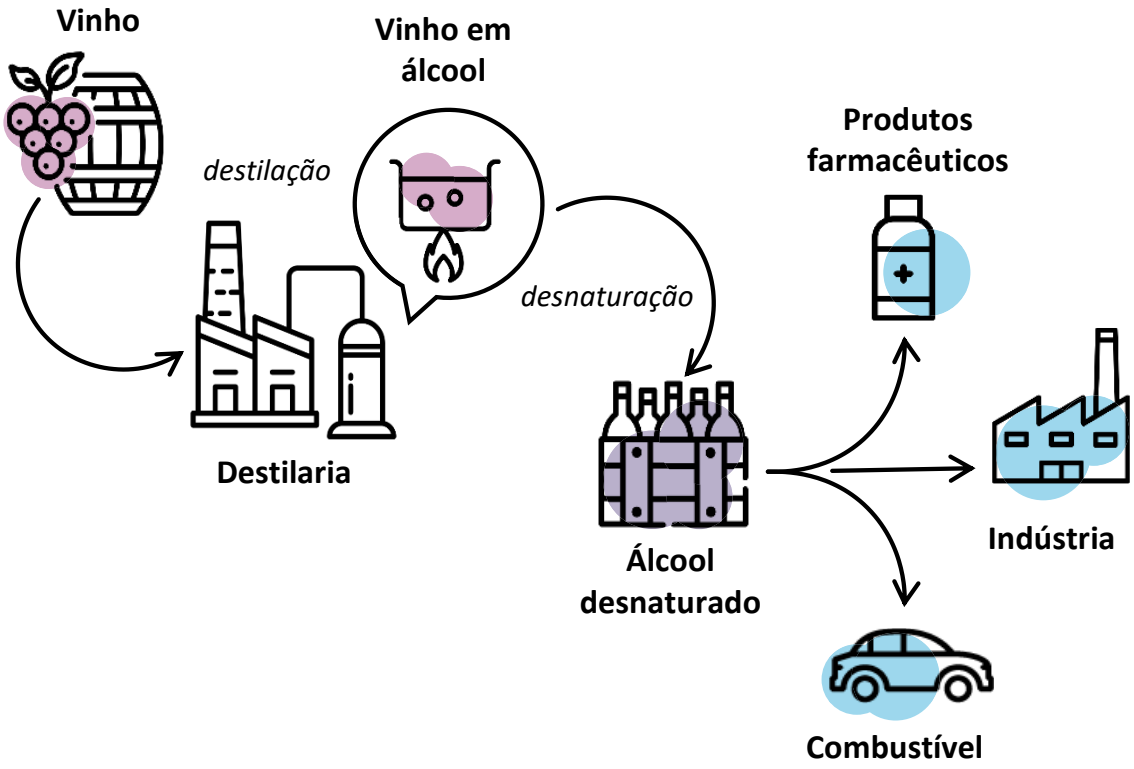
[25] Regulamento Delegado (UE) 2020/592 da Comissão, considerando 1.

Estados Unidos, o principal mercado de exportação dos vinhos da União, e elevadas existências de vinho na UE, que em 2019 atingiram o seu nível mais elevado desde 2009[26].

41 A fim de resolver as perturbações, a Comissão decidiu lançar medidas para retirar o vinho do mercado definitivamente (destilação de crise) ou temporariamente (armazenamento de crise) e introduziu-as ao abrigo dos programas nacionais de apoio ao setor vinícola.

42 A destilação de vinho é a transformação de vinho em álcool desnaturado para utilizações impróprias para consumo humano, retirando o vinho definitivamente do mercado (ver ***figura 5***).

Figura 5 – Destilação de crise e utilizações do álcool desnaturado



Fonte: TCE.

43 A Comissão concedeu apoio para a retirada de vinho do mercado para destilação de crise em 10 Estados-Membros. As despesas da UE com esta medida atingiram os 293 milhões de euros. O ***quadro 5*** mostra os fundos nacionais e da UE despendidos nesta medida, juntamente com o volume de vinho destilado em quatro dos Estados-Membros auditados, que representaram quase 90% das despesas totais da

[26] *Ibid.*, considerandos 5 e 6.

UE. O financiamento da UE para estes Estados-Membros variou entre 33 euros e 92 euros por hectolitro de vinho destilado.

Quadro 5 – Destilação de crise em França, Espanha, Roménia e Grécia em 2020 e 2021

Estado-Membro	Vinho destilado (milhões de hl) (a)	Percentagem da produção total de vinho	Fundos da UE (milhões de euros) (b)	Fundos nacionais (milhões de euros) (c)	Apoio/hectolitro de vinho destilado (b) + (c) (a)
França	2,58	6,1%	127	80,8	81
Espanha	1,99	5,3%	65,2		33
Roménia*	0,43	11,1%	Primeira fase: 17 Segunda fase: 22,9		92
Grécia*	0,56	23,2%	Primeira fase: 6,1 Segunda fase: 5,4	14,2 6,6	58

Fonte: Autoridades nacionais.

*A Roménia e a Grécia declararam despesas relativas aos dois exercícios, 2020 e 2021 (início em outubro do ano n).

As regras pouco claras sobre o montante de apoio que os destiladores poderiam conservar deram origem a casos de compensação desproporcionada

44 O objetivo da medida de destilação de crise consistia em ajudar a melhorar a situação económica dos produtores de vinho[27]. Podiam beneficiar de apoio ao abrigo da medida tanto os produtores de vinho como os destiladores. As despesas elegíveis incluíam o custo do vinho fornecido aos destiladores, os custos de transporte e os custos de destilação. De acordo com as regras, os Estados-Membros deviam estabelecer o montante do apoio a conceder aos beneficiários com base em critérios objetivos e não discriminatórios.

[27] Regulamento Delegado (UE) 2020/592 da Comissão.

45 A França, a Roménia e a Espanha selecionaram destilarias como beneficiários. Contudo, selecionar os destiladores para serem os beneficiários prejudicou a capacidade das autoridades nacionais de se concentrarem nos produtores de vinho com maiores dificuldades, uma vez que não controlavam quais dos produtores recebiam os fundos. A Grécia optou por considerar os produtores de vinho como beneficiários deste apoio (ver ***caixa 2***).

Caixa 2

Grécia: os produtores de vinho foram designados beneficiários

Na Grécia, os produtores de vinho foram os beneficiários da destilação de crise. Os critérios de seleção diziam respeito à produção de vinho, aos níveis de existências e à percentagem de vinho para retirada das suas existências.

Os produtores de vinho receberam todo o montante de apoio da UE para destilação de crise.

O apoio baseou-se no tipo de vinho fornecido à destilaria e foi distribuído entre os produtores à mesma taxa por hectolitro.

Fonte: Diário Oficial da Grécia, n.º 2764 e nº 3275.

46 Quando as destilarias são os beneficiários, são obrigadas a celebrar contratos de fornecimento com produtores de vinho. Pagam aos produtores pelo vinho a destilar e recebem compensação de acordo com a quantidade de vinho destilado. Consoante as regras nacionais, as destilarias podem ter algum poder discricionário relativamente ao montante de apoio conservado para os respetivos custos de transformação e o preço de compra do vinho.

47 O ***anexo III*** apresenta a forma como o apoio foi atribuído entre as destilarias e os produtores de vinho. A Roménia tinha a percentagem mais elevada de apoio da UE conservado pelas destilarias, ascendendo a uma média de 15% desse apoio. O ***quadro 6*** mostra que a União prestou às destilarias francesas, romenas e espanholas apoio financeiro combinado num montante que atingiu os 22 milhões de euros para os respetivos custos de transformação de destilação e, em alguns casos, os custos de transporte do vinho.

Quadro 6 – Destilação de crise: apoio da UE às destilarias

Estado-Membro	% de apoio da UE conservado pelas destilarias	Apoio da UE às destilarias (milhões de euros)
França	6,2%	7,9
Espanha	entre 7,7 e 15,4%	entre 5 e 10
Roménia	14,8%	5,9
Grécia	0%	0

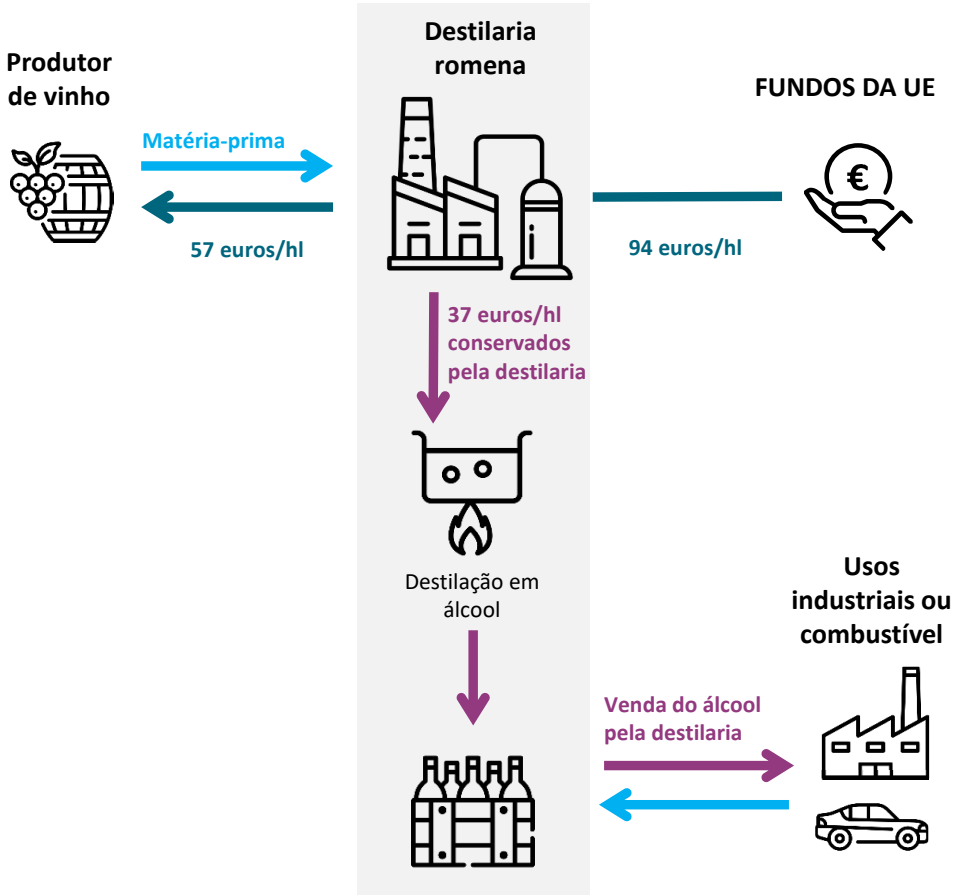
Fonte: Com base nas informações recebidas da França e da Roménia, bem como na estimativa do TCE para Espanha.

48 No âmbito da medida de destilação de crise, as destilarias na França, Espanha e Roménia:

- pagaram pelas matérias-primas (vinho) e foram 100% reembolsadas por fundos da UE;
- receberam apoio adicional para a transformação do vinho em álcool e compensação pelos custos de transporte que efetuaram;
- receberam o produto das vendas do álcool resultante para utilização industrial.

49 A ***figura 6*** mostra como uma destilaria na Roménia beneficiou desproporcionalmente ao abrigo da medida de destilação de crise. Em 2020, esta destilaria conservou 37 euros/hl para custos de transformação e transporte. Em comparação, as destilarias francesas e espanholas podiam conservar um máximo de 5 euros/hl para esses custos.

Figura 6 – Financiamento da destilação de crise: uma destilaria romena (exercício de 2020)



Fonte: TCE, com base em informações fornecidas pelas autoridades romenas.

50 Os produtores de vinho franceses e gregos receberam um preço fixado pelas regras nacionais segundo o tipo de vinho retirado do mercado para destilação. A legislação francesa estabeleceu tanto o preço do vinho a pagar aos produtores de vinho através das destilarias como a compensação a pagar às destilarias pelos custos de transformação e transporte. Os produtores de vinho em Espanha e na Roménia (apenas em 2020) receberam um montante contratado com as destilarias. Nestes dois Estados-Membros, o Tribunal detetou casos em que as destilarias acordaram preços diferentes com os produtores de vinho para o mesmo tipo de vinho a destilar.

51 Por exemplo, na Roménia, de acordo com os dados fornecidos pelas autoridades nacionais, uma destilaria pagou a um produtor de vinho 11% menos do que a outro pelo fornecimento do mesmo tipo de vinho para destilação. Por conseguinte, nem todos os produtores de vinho foram tratados equitativamente no que diz respeito ao apoio que receberam quando retiraram o seu vinho do mercado. Esta situação constitui uma discriminação entre produtores de vinho num Estado-Membro e

incumprimento das regras[28], que indicam que os Estados-Membros devem estabelecer o montante do apoio a conceder aos beneficiários com base em critérios objetivos e não discriminatórios.

52 A Roménia prestou apoio à destilação de crise através de dois convites à apresentação de propostas (primeira fase em 2020 e segunda em 2021). Retificou a questão para a segunda fase da destilação e, em 2021, os produtores de vinho foram tratados equitativamente.

Os preços do vinho para destilação não refletiam a situação de crise em todos os casos

53 O ***quadro 7*** compara os preços nos Estados-Membros que o Tribunal auditou relativamente à compra de vinho para destilação de crise, pagos às destilarias ou aos produtores de vinho. Para vinhos com DOP e IGP (indicação geográfica protegida) e outros vinhos, a Roménia ofereceu o preço mais elevado dos Estados-Membros auditados (no caso dos "outros vinhos", esta situação só se verificou durante a primeira fase).

54 As autoridades romenas fixaram o preço do vinho para destilação com base numa média ponderada de cinco anos do Eurostat (2015-2019), ou seja, 93 euros/hl para vinhos com DOP e IGP e 73 euros/hl para outros vinhos durante a primeira fase das medidas de destilação de crise. Estes preços representam, respetivamente, 92% e 93% da média ponderada de cinco anos. A França, para vinhos sem DOP/IGP, fixou um preço de 68 euros/hl, que representa 98% do preço do vinho com base na média ponderada de cinco anos do Eurostat (2015-2019). Estes preços não refletiram a situação de crise, na qual os preços são habitualmente mais baixos do que num mercado sem perturbações. Os preços na Roménia e na França foram os mais elevados entre os Estados-Membros que o Tribunal analisou. Os preços de compra de vinho dos outros Estados-Membros auditados (***quadro 7***) foram bastante inferiores à média ponderada dos preços de venda (dados do Eurostat[29]).

---

[28] Regulamento Delegado (UE) 2020/592 da Comissão, artigo 3.º.

[29] Estatísticas do Eurostat sobre o vinho [em inglês].

Quadro 7 – Dados do Eurostat sobre os preços de venda do vinho

Estados-Membros	Média ponderada do preço de venda do vinho de qualidade, Eurostat, 2015-2019	Preço do vinho com DOP/IGP em euros/hl	% do preço do Eurostat	Média ponderada do preço de venda de outro vinho de mesa, Eurostat, 2015-2019	Preço de outro vinho em euros/hl	% do preço do Eurostat
Roménia	101,6	Fase 1: 93,6	92%	79,3	73,8	93%
		Fase 2: 91,4	90%		53,8	68%
França	346	83	24%	64,1	63,0	98%
Grécia	N/A	Vinho com DOP: 75	N/A	83,1	Entre 40 e 54,6	48%
		Vinho com IGP: entre 57 e 59				66%
Espanha	63,1	40	63%	39,8	30	75%

Fonte: Cálculos do TCE com base em dados do Eurostat e das autoridades nacionais.

55 Uma destilaria na Roménia também era um produtor de vinho. A sua adega "forneceu" vinho à sua própria destilaria (75% em valor do vinho que destilou em 2020) a um preço que chegou a 101 euros por hectolitro. Este valor excedeu o preço de 94 euros por hectolitro fixado pelas autoridades romenas.

O armazenamento de crise poderia ter sido mais eficaz do que a destilação de crise

56 A destilação de crise foi uma medida temporária, que permitiu retirar definitivamente o vinho do mercado e ajudou a reequilibrar o mercado vitivinícola. Ao contrário de outros produtos agrícolas, o vinho poderia ter sido armazenado, o que teria atenuado os efeitos da posterior fraca colheita em 2021. A medida de destilação de crise foi muito mais dispendiosa do que o armazenamento privado, cujas infraestruturas já existiam.

57 Por exemplo, segundo as autoridades francesas, a destilação de crise custou 208 milhões de euros (dos quais 127 milhões de euros de financiamento da UE) para 2,6 milhões de hectolitros destilados, enquanto o armazenamento privado custou 52 milhões de euros (dos quais 13 milhões de euros de financiamento da UE) para 5,5 milhões de hectolitros.

Conclusões e recomendações

58 O Tribunal concluiu que, em geral, a Comissão deu uma resposta adequada à ameaça que a pandemia de COVID-19 representava para as cadeias de abastecimento agrícola. Constatou que a Comissão reagiu rapidamente e que as medidas que adotou ajudaram a limitar as perturbações no abastecimento de produtos agrícolas. Contudo, o apoio direto da UE foi insuficientemente direcionado.

59 As autoridades dos cinco Estados-Membros auditados consideraram que as orientações propostas pela Comissão para assegurar um fluxo contínuo de mercadorias na UE eram um guia eficaz para a gestão das passagens nas fronteiras durante a pandemia de COVID-19 (pontos ***12*** a ***18***). A medida 21 foi uma forma rápida de reafetar fundos do FEADER não utilizados para conceder apoio temporário excecional ao setor agroalimentar. Foi utilizada por 14 Estados-Membros e o Tribunal constatou que estes estavam correlacionados com os Estados-Membros que dispunham do montante mais elevado de fundos não autorizados no final de 2019 (pontos ***19*** a ***21***).

60 O apoio prestado pelos Estados-Membros a setores selecionados a título de auxílio estatal foi muito mais significativo em termos monetários do que o financiamento da UE. Os níveis de auxílio estatal apresentaram grandes diferenças entre Estados-Membros, o que podia distorcer a concorrência. Em alguns casos, o Tribunal detetou exemplos de sobreposição entre o apoio da UE e o auxílio estatal, que poderia dar origem a uma sobrecompensação (pontos ***22*** a ***29***).

61 A medida 21 não se concentrou nos setores e nos beneficiários com maior necessidade de apoio. De entre os 14 Estados-Membros que a utilizaram, cinco dispunham de cláusulas específicas que associavam o apoio às perdas financeiras em comparação com o ano anterior à pandemia. Os restantes nove Estados-Membros apoiaram setores agrícolas específicos, mas não associaram o apoio às perdas financeiras, o que não era exigido pelo quadro jurídico. A prestação de apoio a um setor afetado no seu todo, sem visar os beneficiários mais necessitados, corre o risco de apoiar agricultores que não foram prejudicados pela crise (pontos ***32*** a ***36***). A Comissão também disponibilizou ajuda ao armazenamento privado, mas a aceitação foi reduzida (pontos ***37*** a ***39***).

62 A destilação de vinho em casos de crise levou à retirada permanente de quantidades de vinho do mercado e ajudou a restabelecer o equilíbrio no mercado vitivinícola. Contudo, o Tribunal detetou diferenças significativas no apoio dos Estados-

Membros ao setor vinícola, incluindo regras pouco claras sobre o montante de apoio que os destiladores podiam conservar e preços para destilação que não refletiam a situação de crise (pontos ***40*** a ***57***).

Recomendação – Propor regras claras e partilhar boas práticas para direcionar melhor as medidas da PAC

A Comissão deve:

a) nas propostas legislativas de medidas relativas a futuras crises, incluir regras claras para que a prestação de apoio se baseie em critérios objetivos e não discriminatórios;

b) a fim de se preparar para futuras crises, partilhar os ensinamentos retirados e as boas práticas com os Estados-Membros, para que sejam visados os setores e beneficiários mais necessitados.

Prazo de execução:

a) em caso de futuras crises

b) 2024

O presente relatório foi adotado pela Câmara I, presidida por Joëlle Elvinger, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 1 de março de 2023.

Pelo Tribunal de Contas

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Lista de medidas adotadas

Medidas de apoio direto

Tipo de ajuda	1) Empréstimos ou garantias	2) Pagamentos de montante fixo (medida 21)	3) Adiantamentos mais elevados para pagamentos da UE	4) Limites de auxílio estatal mais elevados
Conteúdo	Até 200 000 euros em condições favoráveis (taxas de juro muito baixas ou calendários de pagamento favoráveis)	Até 7 000 euros por agricultor e 50 000 euros por PME	Aumento dos adiantamentos para os pagamentos diretos (de 50% para 70%) e determinados pagamentos ao abrigo do desenvolvimento rural (de 75% para 85%)	Limites máximos dos auxílios estatais ao abrigo do quadro temporário: 290 000 euros por exploração e 2,3 milhões de euros para as empresas de transformação de alimentos, conforme alterado pela C/2021/8442
Beneficiários	Cabe aos Estados-Membros definirem e selecionarem os beneficiários	Cabe aos Estados-Membros direcionarem o apoio para os beneficiários mais afetados pela crise provocada pela COVID-19	Agricultores que recebem pagamentos diretos e determinadas medidas de desenvolvimento rural	Agricultores e empresas de transformação de alimentos
Calendário	A decidir pelos Estados-Membros, até ao final do período de programação de 2014-2020	Os beneficiários solicitaram esta ajuda até 30 de junho de 2021, com pedidos de pagamento pelos Estados-Membros à DG AGRI até 31 de dezembro de 2021	Ano de pedido 2020	Prazo alterado para 31 de dezembro de 2021 para todas as medidas de auxílio estatal (subvenções, benefícios fiscais, empréstimos, garantias)
Orçamento total	A Comissão não consegue quantificar	712 milhões de euros (reafetação do orçamento do FEADER para 2014-2020)	Sem orçamento da UE adicional: apenas adiantamentos dos pagamentos devidos	64 mil milhões de euros em regimes de auxílio estatal direcionados apenas ao setor agroalimentar + 252 mil milhões de euros em regimes de auxílio estatal direcionados ao setor agroalimentar e outros setores
Base jurídica	Regulamento (UE) n.º 1303/2013 relativo ao FEADER[30], consolidado em 29 de dezembro de 2020	Regulamento (UE) 2020/872[31], de 24 de junho de 2020	Regulamento de Execução (UE) 2020/531, de 16 de abril de 2020[32]	C/2020/1863

[30] Regulamento (UE) n.º 1303/2013, artigo 25.º-A, n.º 11, e artigo 37.º, n.º 4.

[31] Regulamento (UE) 2020/872.

[32] Regulamento de Execução (UE) 2020/531.

Medidas de apoio ao mercado excecionais

Medida	Descrição
Armazenamento privado	Para produtos lácteos e carne, estimativa de até 76 milhões de euros
Flexibilidade dos programas de apoio ao mercado	Vinho: introdução de duas novas medidas muito utilizadas: destilação de crise (250 milhões de euros de despesas da UE) e ajuda ao armazenamento de crise (24 milhões de euros de despesas da UE); Frutas e produtos hortícolas: possibilidade de utilizar mais de um terço das despesas ao abrigo do programa operacional para prevenção de crises e medidas de gestão para resolver perturbações do mercado
Derrogação temporária às regras da UE em matéria de concorrência	A Comissão autorizou a derrogação a determinadas regras da UE em matéria de concorrência, previstas no artigo 222.º do regulamento relativo a uma organização comum dos mercados, para os setores do leite, das flores e da batata. Foi permitido aos operadores auto-organizarem-se e aplicarem medidas de mercado durante um período máximo de seis meses

Orientações relativas à circulação de mercadorias e aos trabalhadores agrícolas

- Corredores verdes para manter o fluxo de alimentos na Europa
- Trabalhadores sazonais considerados "trabalhadores críticos" para apoiar o setor alimentar

Medidas de flexibilidade da PAC

- Prorrogação do prazo para os pedidos de pagamento ao abrigo da PAC
- Redução dos controlos no local físicos e margem para os requisitos em matéria de prazos

Anexo II – Medidas de segurança alimentar em resposta à COVID-19 e à guerra na Ucrânia

	Medidas de segurança alimentar em resposta à COVID-19	Medidas de segurança alimentar em resposta à guerra na Ucrânia
Pagamentos de montante fixo	712 milhões de euros pagos aos agricultores sob a forma de um pagamento único de montante fixo, até 7 000 euros por agricultor e 50 000 euros por PME (Medida 21)	Ativada a reserva de emergência de 500 milhões de euros para apoiar os agricultores, com um apoio adicional máximo de 1,4 mil milhões de euros, incluindo um pagamento único de montante fixo entre 15 000 euros e 100 000 euros (Medida 22)
Medidas de mercado	Ajuda ao armazenamento privado para produtos lácteos e de carne Derrogação temporária às regras da UE em matéria de concorrência nos setores do leite, das flores, do vinho e da batata e medidas excecionais de intervenção no mercado no setor do vinho e das frutas e produtos hortícolas	Medidas de segurança do mercado para apoiar o mercado da carne de suíno, tendo em conta a situação particularmente difícil que o setor enfrenta
Auxílio estatal	O quadro temporário prevê apoio nacional aos agricultores/empresas agrícolas até ao nível de 290 000 euros para empresas ativas na produção primária e 2,3 milhões de euros para empresas ativas na transformação e comercialização	O quadro temporário de crise de apoio à economia permite que os Estados-Membros definam regimes para conceder até 250 000 euros a empresas ativas na agricultura
Derrogações à PAC	Prorrogação de prazos, visitas no local substituídas por teledeteção	Derrogação excecional e temporária para permitir a produção de culturas em terras retiradas na UE, mantendo simultaneamente a totalidade dos pagamentos por ecologização

Fonte: TCE, com base nos dados fornecidos pela Comissão.

Anexo III – Distribuição do apoio da UE para a destilação de crise (2020)

Estado-Membro	Apoio da UE pago a produtores de vinho (euros/hl)	Apoio da UE pago a destilarias (euros/hl) com base nas regras nacionais	Preço pago pelas destilarias a produtores de vinho (euros/hl)	Montante conservado pelas destilarias (euros/hl)
França		Vinhos com DOP/IGP: 83 Outros vinhos: 63	Vinhos com DOP/IGP: 78 Outros vinhos: 58	5
Roménia		Primeira fase - Vinhos com DOP/IGP: 93,6; Outros vinhos: 73,8 Segunda fase - Vinhos com DOP/IGP: 91,4; Outros vinhos: 53,8	Primeira fase - entre 44,5 e 101 Segunda fase - Vinhos com DOP/IGP: 78,5; Outros vinhos: 40,9	Primeira fase - Entre 1 e 37 Segunda fase - 12,91
Espanha		Vinhos com DOP: 40 Outros vinhos: 30 Custos de transporte: 0,5 (entre 150 km e 300 km) 1 (>300 km)	Vinhos com DOP: entre 35 e 37,5 Outros vinhos: entre 25 e 37,5 Custos de transporte	Entre 2,5 e 5
Grécia	Vinhos com DOP: 75 Vinhos com IGP: entre 57 e 59 Outros vinhos: entre 40 e 54,6 Custos de transporte: entre 2 e 6			

Fonte: TCE, com base em informações das autoridades nacionais.

Siglas e acrónimos

DG AGRI: Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural

DG MOVE: Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes

DOP: denominação de origem protegida

FEADER: Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural

FEAGA: Fundo Europeu Agrícola de Garantia

IGP: indicação geográfica protegida

PAC: Política Agrícola Comum

PDR: programa de desenvolvimento rural

PME: pequenas e médias empresas

Respostas da Comissão

https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=63733

Cronologia

https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=63733

Equipa do TCE

O presente relatório especial do TCE sobre assegurar as cadeias de abastecimento de produtos agrícolas durante a COVID-19 foi adotado pela Câmara I – Utilização sustentável dos recursos naturais, presidida pelo Membro do TCE Joëlle Elvinger. A tarefa foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Joëlle Elvinger, com a colaboração de Ildikó Preiss, chefe de gabinete, e Paolo Pesce, assessor de gabinete; Paul Stafford, responsável principal; Aris Konstantinidis, responsável de tarefa; Céline Ollier, auditora principal, Lorenzo Pirelli, auditor principal, Lenka Hill, auditora, Xavier Ignasi Farrero González, auditor, Marika Meisenzahl, auditora, e Pedro Ferrão Batarda Marinheiro, estagiário. Judita Frangež prestou apoio de secretariado.

Da esquerda para a direita: Joëlle Elvinger, Paul Stafford, Céline Ollier, Paolo Pesce, Aris Konstantinidis, Xavier Ignasi Farrero González, Lenka Hill, Ildikó Preiss e Judita Frangež.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2023

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) encontra-se estabelecida na Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Por conseguinte, regra geral, é autorizada a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as eventuais alterações. Esta reutilização do conteúdo do TCE não pode distorcer o significado ou a mensagem originais. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário obter uma autorização adicional se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros.

Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

Ícones das figuras 5 e 6 e do anexo II: concebidos com recursos de Flaticon.com.
© Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do TCE

O logótipo do TCE não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

PDF	ISBN 978-92-847-9742-4	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/054640	QJ-AB-23-010-PT-N
HTML	ISBN 978-92-847-9726-4	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/471	QJ-AB-23-010-PT-Q

A pandemia de COVID-19 teve impacto nas cadeias de abastecimento de produtos agrícolas, do prado ao prato. Na presente auditoria, o Tribunal avaliou se a resposta da UE foi adequada e constatou que a Comissão reagiu rapidamente, emitindo orientações úteis, prestando apoio direto e aplicando medidas de mercado, como a destilação de crise. Não obstante, a utilização do apoio direto foi pouco direcionada pelos Estados-Membros, e as regras relativas à destilação de crise não eram claras. O Tribunal constatou que, apesar de os pagamentos de auxílios estatais terem sido mais significativos em termos monetários, podiam originar situações de distorção da concorrência e sobrecompensação. Recomenda que a Comissão partilhe boas práticas para direcionar melhor as medidas da PAC e proponha regras claras na eventualidade de futuras crises.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287.º, n.º 4, segundo parágrafo, do TFUE.

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

Serviço das Publicações da União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors