

Relatório Especial

Apoio ao rendimento dos agricultores: o sistema da Comissão para medição do desempenho está bem concebido e assenta em dados fiáveis?



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Encontram-se mais informações sobre a União Europeia na rede Internet, via servidor Europa (<http://europa.eu>)

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4045-3	ISSN 1831-0982	doi:10.2865/57080	QJ-AB-16-001-PT-C
PDF	ISBN 978-92-872-4011-8	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/384854	QJ-AB-16-001-PT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4020-0	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/707680	QJ-AB-16-001-PT-E

© União Europeia, 2016

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

O diagrama na p. 12 é reproduzido com a autorização da OCDE.

©OCDE (2003), *Farm Household Income: Issues and Policy Responses* (Rendimento do agregado familiar agrícola: questões e respostas políticas), OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264099678-en>

Relatório Especial**Apoio ao rendimento dos agricultores: o sistema da Comissão para medição do desempenho está bem concebido e assenta em dados fiáveis?**

(apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo, do artigo 287.º do TFUE)

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresentam os resultados das auditorias de resultados e de conformidade sobre domínios orçamentais ou temas de gestão específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos aos resultados ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, os desenvolvimentos futuros e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria I — presidida pelo membro do TCE Augustyn Kubik — especializada nos domínios de despesas da conservação e gestão dos recursos naturais. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do membro do TCE Rasa Budbergytė, com a colaboração de Tomas Mackevičius, chefe de gabinete; Maura McElhinney, assessora de gabinete; Helder Faria Viegas, responsável principal; Sven Kölling e Blanka Happach, equipa principal; Ramona Bortnowschi, Els Brems, Antonio Caruda Ruiz, Vincent Ly-Sunnaram, Ioannis Papadakis, Maciej Szymura e Bertrand Tanguy, auditores.



Da esquerda para a direita: B. Happach, T. Mackevičius, S. Kölling, R. Budbergytė e H. Faria Viegas.

Pontos

Siglas e acrónimos

Glossário

I-X Síntese

1-17 Introdução

1-2 **Objetivos gerais da PAC e da reforma de 2013 em matéria de rendimento agrícola**

3-5 **Objetivos das medidas financiadas pelo FEAGA relacionadas com o rendimento dos agricultores**

6 **Rendimento dos agricultores, rendimento dos agregados familiares agrícolas e nível de vida**

7-11 **Fontes de dados da Comissão relativos aos rendimentos da agricultura**

12-15 **Medição do desempenho das medidas da PAC relativas ao rendimento agrícola**

16-17 **Auditorias anteriores do Tribunal**

18-24 Âmbito e método da auditoria

25-87 Observações

25-51 **A Comissão ainda não estabeleceu um conjunto de dados exaustivo para avaliar o desempenho das medidas da PAC relativas ao rendimento dos agricultores**

26-32 **A Comissão ainda não possui informações sobre o rendimento dos agricultores a nível da UE**

33-39 **As CEA são uma importante ferramenta de acompanhamento da situação económica da agricultura, mas têm limitações intrínsecas relativamente à avaliação das medidas da PAC**

40-51 **A RICA é uma fonte reconhecida de informações sobre o rendimento e a atividade económica das explorações agrícolas comerciais, mas tem limitações**

- 52-76 **A Comissão e os Estados-Membros nem sempre garantiram a qualidade adequada dos dados disponíveis sobre o rendimento dos agricultores**
- 54-58 Verificaram-se insuficiências na gestão das CEA por parte da Comissão...
- 59-76 ... e, em certos Estados-Membros, registaram-se insuficiências no funcionamento da RICA
- 77-87 **As limitações dos dados disponíveis, os objetivos vagos de certas medidas da PAC e as insuficiências dos indicadores de desempenho têm impacto na capacidade da Comissão para demonstrar o que foi realizado**
- 79-82 Os pagamentos diretos servem uma multiplicidade de objetivos cuja realização é difícil de medir...
- 83-87 ... e não é possível relacionar claramente os indicadores de desempenho da PAC relativos ao rendimento dos agricultores com as medidas e a realização efetiva dos objetivos

88-100 **Conclusões e recomendações**

- Anexo I — Opções dos Estados-Membros para a aplicação dos pagamentos diretos da UE**
- Anexo II — Cálculo do rendimento agrícola definido nas CEA**
- Anexo III — Cálculo do rendimento no quadro da RICA**
- Anexo IV — Indicadores de desempenho da Comissão para avaliar a PAC**
- Anexo V — Critérios de qualidade aplicáveis às estatísticas europeias**

Respostas da Comissão

CEA: Contas económicas da agricultura

EU-SILC: Estatísticas da UE sobre o rendimento e as condições de vida

Feader: Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural

FEAGA: Fundo Europeu Agrícola de Garantia

IEEA: Inquérito sobre a estrutura das explorações agrícolas

OCDE: Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos

PAC: Política agrícola comum

QCAA: Quadro Comum de Acompanhamento e Avaliação

RICA: Rede de informação contabilística agrícola

TFUE: Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

Acompanhamento: exame regular dos recursos, realizações e resultados das «intervensões».

Agricultor: indivíduo cuja exploração se situa no território da UE e que exerce uma atividade agrícola independente.

Avaliação: recolha e análise periódicas de provas para tirar conclusões sobre a eficácia e a eficiência das «intervensões». As intervenções são avaliadas com base nos resultados e impactos ao nível dos destinatários da política em causa.

CEA: Contas económicas da agricultura, uma ferramenta fundamental para analisar a situação económica da agricultura de um país. Constituem uma conta satélite das contas nacionais.

Consumo intermédio: valor dos bens e serviços consumidos durante um processo de produção (não inclui a depreciação).

Contas nacionais: informam sobre a estrutura da economia e a evolução da situação económica de cada Estado-Membro.

Contas satélite: contas elaboradas com base nas contas nacionais para obter informações complementares e conceitos adaptados à natureza específica de um setor económico, por exemplo, a agricultura.

Depreciação: perda de valor de um bem devido ao envelhecimento ou ao uso.

Dissociação: processo que consiste em separar os pagamentos de ajuda direta da produção agrícola.

Exploração agrícola: unidade com uma gestão única que realiza atividades agrícolas no território da UE quer como atividade primária, quer como atividade secundária. Um agricultor pode ter várias explorações agrícolas.

Indicador: variável mensurável que fornece informações úteis para avaliar o grau de realização de um determinado objetivo.

Intervenção (pública): uma «operação», «medida», programa ou projeto realizado ou financiado por uma autoridade pública.

Produção-padrão: valor monetário da produção bruta das explorações agrícolas a preços à saída da exploração. O valor-padrão é determinado em função da situação média de uma determinada região.

Reforma de 2003: reforma da PAC que introduziu a dissociação das ajudas diretas da produção agrícola e condicionou os pagamentos ao cumprimento de normas básicas em matéria de manutenção das terras, ambiente, segurança alimentar, saúde e bem-estar dos animais e fitossanidade (designadas por condicionalidade).

Reforma de 2013: reforma da PAC relativa ao período de 2014-2020. Visa obter uma distribuição mais equilibrada do apoio disponível e recompensar os agricultores por práticas agrícolas sustentáveis através de um «pagamento por ecologização» específico. Pretende também melhorar a orientação para o mercado da agricultura da UE, oferecendo, ao mesmo tempo, uma rede de segurança para defender os agricultores de incertezas externas, e continuar a apoiar o desenvolvimento rural nos Estados-Membros.

Rendimento disponível do agregado familiar agrícola: rendimento global de todas as fontes menos impostos e contribuições sociais obrigatórias.

Rendimento do agregado familiar agrícola: rendimento do agregado familiar proveniente de uma atividade independente na agricultura e de atividades não agrícolas. A agricultura pode não ser a fonte de rendimento principal.

Rendimento dos fatores agrícolas: rendimento resultante dos fatores utilizados na produção agrícola (terra, mão-de-obra e capital). Calcula-se subtraindo o valor do consumo intermédio, o consumo de capital fixo (depreciação) e as taxas de produção do valor da produção agrícola a preços de base e adicionando o valor de (outros) subsídios à produção. Regra geral, não inclui rendimentos provenientes de outras fontes (atividades não agrícolas, salários, prestações sociais, rendimentos da propriedade).

Rendimento empresarial agrícola: receitas geradas pela atividade agrícola depois de deduzidos os custos de pessoal, os juros relativos a empréstimos de capital e as rendas dos terrenos. Pode ser utilizado como remuneração dos fatores de produção próprios da exploração (trabalho, capital e terrenos próprios).

Rendimento familiar da exploração: indicador da RICA que corresponde ao rendimento proveniente da agricultura de explorações com trabalhadores familiares não remunerados, ou seja, o agricultor e os membros da sua família.

Rendimento líquido da exploração: indicador da RICA que corresponde ao montante disponível para remunerar os fatores de produção próprios da exploração. Calcula-se deduzindo os salários, rendas e juros pagos pelo agricultor do valor acrescentado líquido da exploração.

RICA: rede de informação contabilística agrícola, instrumento de avaliação do rendimento e da atividade económica das explorações agrícolas comerciais e dos impactos da política agrícola comum. Baseia-se nos dados contabilísticos de uma amostra de mais de 80 000 explorações agrícolas de todos os Estados-Membros da UE.

Valor acrescentado líquido da exploração: indicador da RICA que corresponde ao valor total da produção de uma exploração agrícola mais os pagamentos diretos menos o consumo intermédio e a depreciação. Trata-se do montante disponível para pagar todos os fatores de produção fixos de uma exploração agrícola (terra, mão-de-obra e capital).

I
Os rendimentos e o nível de vida dos agricultores merecem uma atenção especial no Tratado e na reforma de 2013 da política agrícola comum (PAC). Quase um terço do orçamento da UE continua a ser direta ou indiretamente afetado ao apoio ao rendimento dos agricultores, contribuindo, assim, para lhes assegurar um nível de vida equitativo.

II
O novo quadro de acompanhamento e avaliação da PAC obriga a Comissão a avaliar o impacto combinado das medidas da PAC em relação aos objetivos definidos. Este requisito exige objetivos, metas e indicadores claramente definidos, assim como informações estatísticas suficientes e de boa qualidade sobre a situação económica da agricultura e o rendimento dos agricultores.

III
O presente relatório avalia se o sistema da Comissão para medição do desempenho no que diz respeito ao rendimento dos agricultores foi bem concebido e assenta em dados fiáveis. O Tribunal examinou se a Comissão estabeleceu com clareza os dados estatísticos necessários, se estes dados tinham a qualidade adequada e se a Comissão definiu indicadores pertinentes.

IV
O Tribunal conclui que o sistema utilizado pela Comissão para medir o desempenho da PAC em relação ao rendimento dos agricultores não foi suficientemente bem concebido e que existem limitações significativas ao nível da quantidade e da qualidade dos dados estatísticos utilizados para analisar esse rendimento.

V
A Comissão não estabeleceu claramente os dados estatísticos necessários para avaliar de forma eficaz o desempenho das medidas da PAC de apoio ao rendimento dos agricultores. Não existem dados representativos sobre o rendimento disponível dos agregados familiares agrícolas, o que facilitaria a avaliação da realização do objetivo consagrado no Tratado de assegurar um nível de vida equitativo aos agricultores. Além disso, não existe nenhum sistema fiável que permita comparar o rendimento agrícola com os de outros setores da economia, o que poderia justificar o apoio ao rendimento dos agricultores por parte da UE.

VI
Atualmente, as principais ferramentas disponíveis a nível da UE para medir o rendimento dos agricultores são as contas económicas da agricultura (CEA) e a rede de informação contabilística agrícola (RICA). As CEA são a principal fonte estatística da Comissão para efetuar o acompanhamento global do rendimento dos agricultores a nível macroeconómico. No entanto, o seu potencial não foi ainda totalmente explorado e não fornecem informações suficientes sobre fatores importantes tanto para o rendimento dos agricultores como para o valor económico da agricultura em geral. A RICA é um instrumento importante de avaliação da PAC, mas tem limitações, pois abrange apenas as explorações comerciais e fornece informações incompletas sobre os rendimentos.

VII

A Comissão e os Estados-Membros nem sempre garantiram a qualidade adequada dos dados utilizados para medir o rendimento dos agricultores. No que toca tanto à CEA como à RICA, o Tribunal detetou insuficiências na gestão pela Comissão e os Estados-Membros. Além disso, os procedimentos de garantia da qualidade das CEA ainda não são totalmente eficazes e a auditoria detetou determinadas insuficiências nas disposições de garantia da qualidade da RICA.

VIII

O carácter vago dos objetivos de certas medidas da PAC e a ausência de um valor de referência tornam difícil avaliar se cada uma das medidas da PAC de apoio ao rendimento dos agricultores alcançou os seus objetivos. De igual modo, a Comissão não definiu indicadores pertinentes para assegurar uma medição eficaz do desempenho. Os indicadores que servem de base à avaliação da Comissão não são suficientemente fiáveis ou não apresentam uma relação suficientemente clara com as medidas da PAC, pelo que não são úteis para verificar se estas últimas contribuíram de forma eficaz e eficiente para obter os efeitos pretendidos e reduzir as disparidades nos rendimentos.

IX

No que diz respeito aos dados estatísticos sobre os rendimentos dos agricultores, o Tribunal recomenda que a Comissão:

- a) desenvolva um quadro mais exaustivo para fornecer informações sobre o rendimento disponível e para comparar o rendimento dos agricultores com os de outros setores da economia;
- b) aperfeiçoe as CEA para explorar melhor o seu potencial;
- c) garanta que a análise do rendimento dos agricultores se baseia em indicadores que tenham em consideração a situação atual da agricultura, bem como em dados suficientes e coerentes sobre todos os beneficiários das medidas da PAC. Para o efeito, poderão criar-se sinergias entre os dados administrativos existentes ou poderá desenvolver-se a RICA ou outras ferramentas estatísticas adequadas;
- d) melhore os atuais mecanismos de garantia da qualidade das CEA e as estatísticas da RICA elaboradas pelos Estados-Membros.

X

No que se refere à medição do desempenho das medidas da PAC destinadas a apoiar o rendimento dos agricultores, o Tribunal recomenda que, para o próximo período de programação, a Comissão defina desde o início objetivos operacionais e valores de referência adequados que permitam comparar o desempenho das medidas da PAC, complementemente, no âmbito das suas avaliações, o atual quadro de indicadores de desempenho com outros dados pertinentes e de boa qualidade para medir os resultados alcançados e avalie a eficácia e a eficiência das medidas destinadas a apoiar o rendimento dos agricultores.

Objetivos gerais da PAC e da reforma de 2013 em matéria de rendimento dos agricultores

01

De acordo com o Tratado¹, a PAC tem como objetivos incrementar a produtividade da agricultura para «assegurar, deste modo, um nível de vida equitativo à população agrícola, designadamente pelo aumento do rendimento individual dos que trabalham na agricultura». De igual modo, a reforma de 2013 da PAC² incidiu na questão do rendimento agrícola, no âmbito do objetivo da produção alimentar viável, contribuindo, assim, para assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola³.

02

As medidas da PAC são financiadas pelo orçamento da UE através do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA ou «Pilar 1») e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader ou «Pilar 2»). Ao abrigo do atual quadro financeiro plurianual, entre 2014 e 2020 serão gastos até 277 mil milhões de euros (29% do orçamento total da UE) do FEAGA em pagamentos diretos aos agricultores e nas medidas de apoio ao mercado em setores agrícolas específicos⁴.

Objetivos das medidas financiadas pelo FEAGA relacionadas com o rendimento dos agricultores

03

Após a reforma de 2003 da PAC, a tónica deixou de estar no apoio à produção (a designada «dissociação») e foi introduzido um sistema de apoio ao rendimento amplamente assente nos níveis de ajuda recebidos pelos agricultores individuais durante um período de referência. A reforma de 2013 acentuou a separação dos pagamentos do seu contexto histórico, transitando gradualmente para pagamentos mais uniformes por hectare em todos os Estados-Membros da UE. Restrukturizou igualmente os pagamentos diretos que, a partir de 2015, estão divididos num pagamento de base por hectare a todos os agricultores, num «pagamento por ecologização», mediante o qual os agricultores são recompensados por práticas agrícolas específicas consideradas benéficas para o clima e para o ambiente, e num pagamento para os jovens agricultores. Dentro de determinados limites, os Estados-Membros dispõem de uma margem de manobra significativa e podem direcionar mais os pagamentos para dar resposta a preocupações políticas específicas⁵.

- 1 N.º 1, alíneas a) e b), do artigo 39.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) (JO L 326 de 26.10.2012, p. 47). Outros objetivos da PAC estabelecidos no artigo 39.º são c) estabilizar os mercados, d) garantir a segurança dos abastecimentos e e) assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores.
- 2 N.º 2 do artigo 110.º do Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da Política Agrícola Comum e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 e (CE) n.º 485/2008 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 549).
- 3 Ver também o preâmbulo do 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).
- 4 Regulamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013 do Conselho, de 2 de dezembro de 2013, que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020 (JO L 347 de 20.12.2013, p. 884).
- 5 Para uma síntese das opções tomadas pelos Estados-Membros, ver **anexo I**.

Introdução

04

Embora não sejam explicitamente enunciados no regulamento⁶, a Comissão considera que certos elementos políticos estão especificamente relacionados com o apoio ao rendimento dos agricultores, nomeadamente os pagamentos diretos. Estes pagamentos visam contribuir para a manutenção da atividade agrícola em todo o território da UE através do apoio e da estabilização do rendimento dos agricultores, garantindo, assim, a viabilidade económica a mais longo prazo das explorações agrícolas e tornando-as menos vulneráveis às flutuações dos preços. Além disso, subordinando os pagamentos na totalidade ao cumprimento de normas básicas (designadas por condicionalidade) e aplicando a componente específica da «ecologização», esses pagamentos devem também ajudar a garantir que a agricultura forneça bens públicos à sociedade.

05

Apesar de serem financeiramente os mais importantes, os pagamentos diretos não são o único instrumento que afeta o rendimento dos agricultores. A nível da UE, são acompanhados de medidas de desenvolvimento rural⁷ e de um conjunto de medidas de apoio ao mercado e de promoção destinadas a setores agrícolas específicos. A Comissão pode também intervir em mercados específicos em tempos de crise, permitindo o acesso limitado à armazenagem de intervenção pública ou privada, que influencia os preços do mercado e, por conseguinte, o rendimento dos agricultores.

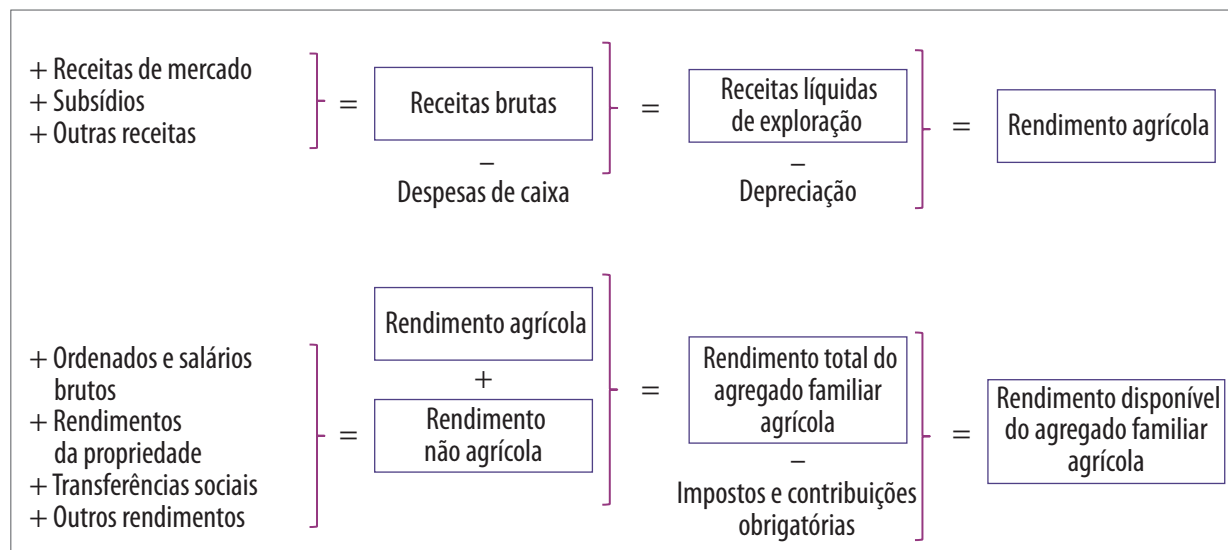
Rendimento dos agricultores, rendimento dos agregados familiares agrícolas e nível de vida

06

A agricultura familiar é o modelo de agricultura mais comum na UE, visto que, na sua grande maioria, as explorações agrícolas continuam a ser geridas como explorações individuais⁸. Normalmente, este tipo de explorações caracteriza-se pela utilização extensiva de mão de obra familiar. A situação dos rendimentos deste tipo de agregado familiar agrícola é apresentada no **diagrama**. A legislação da UE nunca definiu os conceitos de «população agrícola», «nível de vida equitativo» ou «rendimentos» mencionados no Tratado, mas o rendimento disponível do agregado familiar agrícola é um elemento essencial para avaliar o nível de vida⁹.

- 6 Regulamento (UE) n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum e que revoga o Regulamento (CE) n.º 637/2008 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 608).
- 7 Como medidas de investimento ou pagamentos a agricultores para compensação em zonas com desvantagens naturais ou outras condicionantes específicas.
- 8 O termo «exploração agrícola familiar» designa qualquer exploração sob gestão familiar em que 50% ou mais da mão de obra agrícola regular corresponde a trabalhadores familiares. Segundo o Eurostat, em 2010, 97% das explorações agrícolas da UE eram geridas por agricultores individuais.
- 9 Ver pontos 64 e 65 do Relatório Especial n.º 14/2003 sobre a avaliação do rendimento agrícola efetuada pela Comissão [n.º 1, alínea b), do artigo 33.º do Tratado CE] (JO C 45 de 20.2.2004, p. 1).

Componentes do rendimento do agregado familiar agrícola



Fonte: OECD (2003).

Fontes de dados da Comissão relativos aos rendimentos da agricultura

07

A Comissão tem de definir o quadro estatístico necessário para medir o rendimento dos agricultores, ao passo que os Estados-Membros devem prestar à Comissão todas as informações necessárias que permitam o acompanhamento e a avaliação das medidas em causa. Tanto quanto possível, essas informações devem basear-se em fontes reconhecidas de dados¹⁰.

08

A principal fonte de dados gerais sobre a população agrícola da Comissão é o **inquérito sobre a estrutura das explorações agrícolas** (IEEA)¹¹, que recolhe dados sobre a situação agrícola em toda a UE para acompanhar as tendências e transições na estrutura das explorações agrícolas europeias. O IEEA não foi concebido para recolher dados sobre o rendimento agrícola dos agricultores ou sobre o apoio da UE financiado pelo FEAGA.

10 N.º 4 do artigo 110.º do Regulamento (UE) n.º 1306/2013.

11 Regulamento (CE) n.º 1166/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativo aos inquéritos sobre a estrutura das explorações agrícolas e ao inquérito aos modos de produção agrícola e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 571/88 do Conselho (JO L 321 de 1.12.2008, p. 14). O último IEEA à escala da UE, sob a forma de recenseamento agrícola, realizou-se em 2010. O próximo inquérito por amostragem está previsto para 2016.

09

A Comissão utiliza dois instrumentos estatísticos principais para acompanhar as atividades económicas e o rendimento das atividades agrícolas e de determinadas atividades económicas relacionadas com a agricultura:

- o as **contas económicas da agricultura (CEA)**, uma ferramenta fundamental para analisar a situação macroeconómica do setor agrícola de um país e a evolução do rendimento agrícola;
- o a **rede de informação contabilística agrícola (RICA)**, uma ferramenta microeconómica destinada a avaliar o rendimento e a atividade económica das explorações agrícolas comerciais.

10

As CEA são uma conta satélite do Sistema Europeu de Contas (SEC 95) que fornece informações adicionais e aplica conceitos adequados ao setor agrícola¹². Seguem uma metodologia específica e são compiladas de acordo com métodos e regras específicos¹³. Nos Estados-Membros de maior dimensão, as CEA subdividem-se em contas regionais. A recolha e a agregação dos dados a nível nacional são inteiramente financiadas pelos Estados-Membros, incumbindo aos institutos nacionais de estatística ou aos Ministérios da Agricultura recolher os dados e calcular as CEA nacionais. Por sua vez, a Comissão (Eurostat) é responsável pela definição da metodologia e pela agregação dos dados a nível da UE.

11

A RICA está concebida para calcular o rendimento das explorações agrícolas comerciais, enquanto unidades de negócio, cujo valor de produção, medido como produção-padrão, ultrapasse um determinado limiar considerado como representando a maior parte possível da produção agrícola, da superfície agrícola e da mão de obra agrícola das explorações geridas com uma orientação para o mercado¹⁴. É a única fonte harmonizada de dados económicos sobre as explorações agrícolas a nível da UE¹⁵, sendo gerida pela DG Agricultura e Desenvolvimento Rural da Comissão. Uma vez que se baseia nas redes de informação contabilística nacionais, os Estados-Membros financiam a recolha de dados, mas a Comissão paga uma retribuição fixa por exploração pelos dados provenientes dos Estados-Membros¹⁶. Atualmente, os órgãos de ligação nacionais (organismos públicos ou privados) recolhem dados de mais de 80 000 explorações agrícolas em todos os Estados-Membros. A participação no inquérito é voluntária. Os dados são utilizados pela Comissão e por muitas outras partes interessadas, entre as quais os Estados-Membros.

- 12 Regulamento (CE) n.º 138/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de dezembro de 2003, sobre as contas económicas da agricultura na Comunidade (JO L 33 de 5.2.2004, p. 1).
- 13 O cálculo do rendimento agrícola definido nas CEA consta do **anexo II**.
- 14 O cálculo do rendimento definido na RICA consta do **anexo III**. Uma exploração não corresponde a um agregado familiar agrícola, podendo um agricultor gerir várias explorações agrícolas.
- 15 Regulamento (CE) n.º 1217/2009 do Conselho, de 30 de novembro de 2009, que cria uma rede de informação contabilística agrícola sobre os rendimentos e a economia das explorações agrícolas na União Europeia (JO L 328 de 15.12.2009, p. 27).
- 16 Nos exercícios do período de 2010-2014, a Comissão pagou até à data 51,4 milhões de euros em retribuições fixas.

Medição do desempenho das medidas da PAC relativas ao rendimento agrícola

12

Todas as medidas no âmbito da PAC deverão ser acompanhadas e avaliadas, tendo em vista a melhoria da sua qualidade e a demonstração dos seus resultados¹⁷. A medição do desempenho das medidas da PAC em relação ao rendimento agrícola baseia-se em grande parte nas informações constantes das CEA e da RICA, que, por este motivo, têm de ser suficientes e de boa qualidade.

13

Até 31 de dezembro de 2018, a Comissão deve apresentar o relatório inicial sobre a execução do acompanhamento e da avaliação, incluindo os primeiros resultados do desempenho da PAC no período de 2014-2020. Será apresentado um segundo relatório, incluindo uma avaliação do desempenho da PAC, até 31 de dezembro de 2021.

14

Com a reforma da PAC de 2013, o Quadro Comum de Acompanhamento e Avaliação (QCAA), já aplicado no âmbito do Feader, passou a aplicar-se também às medidas financiadas pelo FEAGA¹⁸. Para desempenhar as suas funções inerentes à responsabilidade pelo acompanhamento e a avaliação das medidas financiadas pelo FEAGA, a Comissão tem de definir quais as informações necessárias e elaborar um plano de avaliação plurianual. Os Estados-Membros devem assegurar que esses dados são de boa qualidade e disponibilizados oportunamente.

15

O QCAA baseia-se em indicadores normalizados para proceder a uma avaliação exaustiva e regular dos progressos, da eficácia e da eficiência das medidas face aos objetivos fixados. A Comissão estabeleceu um conjunto de indicadores¹⁹ para descrever a aplicação dos instrumentos da PAC (**indicadores de realizações**), medir os resultados alcançados (**indicadores de resultados**) e mostrar o seu impacto na realização dos objetivos gerais da PAC (**indicadores de impacto**)²⁰.

17 Ver também o considerando 68 do Regulamento (UE) n.º 1306/2013.

18 Artigo 110.º do Regulamento (UE) n.º 1306/2013.

19 Regulamento de Execução (UE) n.º 834/2014 da Comissão, de 22 de julho de 2014, que estabelece regras para a aplicação do quadro comum de acompanhamento e avaliação da política agrícola comum (JO L 230 de 1.8.2014, p. 1).

20 Para mais pormenores, ver **anexo IV**.

Auditorias anteriores do Tribunal

16

O Tribunal auditou a medição pela Comissão do rendimento dos agricultores em 2002²¹. Essa auditoria concluiu que os instrumentos estatísticos da UE não forneceram informações suficientemente completas relativas ao rendimento disponível do agregado familiar agrícola nem permitiam uma avaliação do nível de vida da população agrícola.

17

No seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, o Tribunal observou, no que se refere à medição do rendimento dos agricultores, que a Comissão tinha tomado várias iniciativas relativas às CEA e à RICA²². Porém, o Tribunal considerou serem indispensáveis estatísticas e indicadores mais completos para poder acompanhar melhor o desempenho da PAC, uma vez que mais de dois terços dos respetivos recursos orçamentais se destinavam a apoiar os rendimentos.

21 Relatório Especial n.º 14/2003.

22 Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, ponto 5.66 (JO C 286 de 10.11.2008, p. 1).

18

O acompanhamento e a avaliação da PAC exigem informações de boa qualidade sobre a situação económica da agricultura e o rendimento dos agricultores. O risco mais significativo consiste na inexistência de informações estatísticas sólidas e de indicadores pertinentes a nível europeu. Mais especificamente, existe o risco de os indicadores e critérios de medição do rendimento dos agricultores não serem devidamente definidos, de não haver dados adequados disponíveis ou de os dados não terem uma qualidade suficiente.

19

A presente auditoria teve por objetivo examinar as ferramentas da Comissão para medir o rendimento dos agricultores e a forma como a Comissão utiliza os dados relativos aos rendimentos para avaliar o desempenho das medidas da PAC destinadas à produção alimentar viável e ao apoio ao rendimento dos agricultores. Neste contexto, o Tribunal analisou também os indicadores comuns de desempenho recentemente definidos pela Comissão para os pagamentos diretos e outras medidas financiadas pelo FEAGA em relação aos objetivos específicos da PAC²³. A presente auditoria não pretendia avaliar o QCAA em si ou emitir um parecer geral sobre o funcionamento dos sistemas estatísticos dos Estados-Membros.

20

A questão global da auditoria foi:

«O sistema da Comissão para medição do desempenho da PAC relativamente ao rendimento dos agricultores está bem concebido e assenta em dados fiáveis?»

Mais especificamente, a auditoria procurou dar resposta às seguintes questões:

- A Comissão estabeleceu claramente os dados estatísticos necessários para avaliar de forma eficaz o desempenho das medidas da PAC de apoio ao rendimento dos agricultores?
- A Comissão e os Estados-Membros garantiram a qualidade adequada dos dados utilizados para medir o rendimento dos agricultores?
- A Comissão definiu indicadores pertinentes para avaliar de forma eficaz o desempenho das medidas da PAC de apoio ao rendimento dos agricultores?

²³ Relativamente à medição do desempenho das medidas financiadas pelo Feader, ver o Relatório Especial n.º 12/2013, «A Comissão e os Estados-Membros conseguem demonstrar que o orçamento da UE afetado à política de desenvolvimento rural é bem aplicado?» (<http://eca.europa.eu>).

21

O Tribunal estabeleceu os seus critérios de auditoria com base nas disposições do Tratado²⁴ e nos regulamentos em vigor²⁵.

22

Realizaram-se visitas de auditoria na Comissão Europeia e em seis Estados-Membros²⁶. No seu conjunto, estes Estados-Membros representam mais de 50% do valor acrescentado bruto da agricultura europeia e os seus agricultores recebem mais de 50% do orçamento da UE afetado à agricultura, sobretudo sob a forma de pagamentos diretos.

23

Ao nível da Comissão, a auditoria do Tribunal examinou se os procedimentos asseguravam a conformidade da compilação das CEA e da gestão da RICA com os requisitos de qualidade do quadro para o desenvolvimento, a produção e a divulgação das estatísticas europeias estabelecido no Código de Conduta do Eurostat²⁷. Nos Estados-Membros visitados, o Tribunal analisou os procedimentos aplicados para recolher e garantir a qualidade dos dados das CEA e da RICA. As visitas aos Estados-Membros tiveram igualmente como finalidade identificar boas práticas em matéria de medição do rendimento dos agricultores. Foram recolhidas e examinadas provas de auditoria de acordo com os critérios de auditoria, através de entrevistas e da análise de documentos e dados. Além disso, o Tribunal realizou um inquérito nos 28 Estados-Membros sobre a aplicação das CEA e da RICA.

24

O Tribunal efetuou ainda um controlo e uma análise documental do quadro de gestão do desempenho da Comissão tendo em conta os objetivos e indicadores de desempenho relativos ao rendimento dos agricultores. Tanto nesta análise como na auditoria ao sistema da RICA, o Tribunal foi assistido por dois peritos externos.

24 Artigo 39.º do TFUE.

25 Regulamento (CE) n.º 138/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de dezembro de 2003, sobre as contas económicas da agricultura na Comunidade (JO L 33 de 5.2.2004, p. 1), Regulamento (CE) n.º 1217/2009 do Conselho, de 30 de novembro de 2009, que cria uma rede de informação contabilística agrícola sobre os rendimentos e a economia das explorações agrícolas na União Europeia (JO L 328 de 15.12.2009, p. 27), Regulamento (CE) n.º 223/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2009, relativo às Estatísticas Europeias e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1101/2008 relativo à transmissão de informações abrangidas pelo segredo estatístico ao Serviço de Estatística das Comunidades Europeias, o Regulamento (CE) n.º 322/97 do Conselho relativo às estatísticas comunitárias e a Decisão 89/382/CEE, Euratom do Conselho que cria o Comité do Programa Estatístico das Comunidades Europeias (JO L 87 de 31.3.2009, p. 164), e Regulamento (UE) n.º 1306/2013.

26 Alemanha, Espanha, França, Países Baixos, Polónia e Roménia.

27 Ver **anexo V**.

A Comissão ainda não estabeleceu um conjunto de dados exaustivo para avaliar o desempenho das medidas da PAC relativas ao rendimento dos agricultores

25

A fim de averiguar se a Comissão tinha estabelecido claramente os dados estatísticos necessários, o Tribunal verificou se são obtidas informações sobre todos os aspetos pertinentes relativos ao rendimento dos agricultores, se as CEA integram dados macroeconómicos suficientes sobre este tipo de rendimento e se a RICA inclui dados suficientes sobre o rendimento dos agricultores individuais.

A Comissão ainda não possui informações sobre o rendimento dos agricultores a nível da UE

Não existem dados representativos sobre o rendimento disponível dos agregados familiares agrícolas

26

O rendimento disponível dos agregados familiares agrícolas inclui as receitas das vendas dos produtos agrícolas, subsídios, receitas diversas (das atividades relacionadas com a agricultura)²⁸ e outros rendimentos²⁹. O rendimento disponível é um elemento essencial para avaliar o nível de vida dos agricultores, um dos objetivos principais do Tratado.

27

A nível da UE, não foi elaborado um quadro estatístico que forneça informações sobre o rendimento disponível dos agricultores e dos seus agregados familiares, apesar de as informações existentes apontarem para a crescente importância dos rendimentos não relacionados com a atividade agrícola. A Comissão realizou dois estudos de viabilidade sobre a recolha destes dados³⁰, cuja avaliação se inseria no programa estatístico da Comissão de 2008 a 2012³¹. No entanto, a Comissão ainda não efetuou essa avaliação, nem tomou quaisquer outras medidas para melhorar os seus conhecimentos sobre o rendimento disponível dos agregados familiares agrícolas.

28

As estatísticas da UE sobre o rendimento e as condições de vida (EU-SILC)³² contêm dados sobre o rendimento disponível e as condições de vida dos agregados familiares em geral, entre os quais os agrícolas. Contudo, o número de agregados familiares agrícolas incluídos neste inquérito é, em geral, demasiado reduzido para permitir tirar conclusões válidas sobre o rendimento e as condições de vida dos agricultores.

- 28 Rendimento proveniente de outras atividades lucrativas que utilizam recursos agrícolas.
- 29 Rendimentos provenientes de fontes externas, tais como ordenados ou salários de outras atividades exercidas pelo agricultor ou por membros da família.
- 30 Instituto de estatísticas da Suécia, *Feasibility study on collection of off-farm income data and data on other income* (Estudo de viabilidade sobre a recolha de dados do rendimento não relacionado com a atividade agrícola e de outros rendimentos), 2006; AgraCeas, *Feasibility study on the implementation of income of agricultural households sector (IHS) statistics* (Estudo de viabilidade sobre a execução de estatísticas do rendimento do setor dos agregados familiares agrícolas), 2007.
- 31 Decisão n.º 1578/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2007, relativa ao Programa Estatístico Comunitário de 2008 a 2012 (JO L 344 de 28.12.2007, p. 15).
- 32 Regulamento (CE) n.º 1177/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de junho de 2003, relativo às estatísticas do rendimento e das condições de vida na Comunidade (EU-SILC) (JO L 165 de 3.7.2003, p. 1).

29

Além disso, apenas 10 Estados-Membros recolhem especificamente dados sobre o rendimento dos agregados familiares agrícolas. Acresce que os métodos de recolha e o grau de pormenor destas informações variam consideravelmente entre os Estados-Membros (ver **caixa 1**). Esta variabilidade dos métodos limita as conclusões possíveis sobre os rendimentos e o nível de vida dos agricultores.

Caixa 1

Estatísticas do rendimento dos agregados familiares agrícolas elaboradas pelos Estados-Membros

Atualmente, são recolhidos dados sobre o rendimento dos agregados familiares agrícolas na Bulgária, na Dinamarca, em Espanha, em França, nos Países Baixos, na Áustria, na Polónia, na Finlândia, na Suécia e no Reino Unido (Inglaterra). No entanto, não existe uma definição comum de «agregados familiares agrícolas» e variam as metodologias aplicadas. Nos Países Baixos, existem informações disponíveis sobre o rendimento dos agregados familiares de mais de metade das explorações agrícolas da amostra da RICA (2013). Em França, as autoridades utilizam os dados da RICA juntamente com as informações dos registos fiscais para calcular o rendimento dos agregados familiares agrícolas. A Polónia utiliza o inquérito EU-SILC, no âmbito do qual solicita aos inquiridos da RICA que forneçam, a título voluntário, informações suplementares sobre o rendimento dos respetivos agregados familiares. A Bulgária, a Espanha e a Finlândia recorrem apenas ao inquérito EU-SILC, que contém um número comparativamente reduzido de agregados familiares agrícolas.

Não existe um sistema de referência adequado para comparar o rendimento dos agricultores com os de outros setores da economia

30

Importa comparar os rendimentos dos agricultores com os de outros setores da economia ou os de grupos socioeconómicos específicos comparáveis aos agricultores, para aferir até que ponto podem estar em desvantagem e a importância ou necessidade do apoio ao rendimento da UE para a viabilidade das explorações.

31

De acordo com a Comissão, as estatísticas disponíveis indicam que o rendimento dos agricultores está ainda bastante abaixo do rendimento médio do total da economia³³. No entanto, esta conclusão assenta na comparação de rendimentos calculados em bases diferentes e que, portanto, são difíceis de comparar³⁴. Uma comparação deste tipo exige uma interpretação cuidadosa para evitar tirar conclusões incorretas sobre até que ponto, se for o caso, o rendimento dos agricultores é inferior ao de outros setores da economia.

33 SEC(2011) 1153 final/2, de 20 de outubro de 2011, «*Commission Impact Assessment, the Common Agricultural Policy towards 2020*» (Avaliação de Impacto da Comissão, a Política Agrícola Comum no horizonte 2020), p. 18. De acordo com a Comissão, o nível de rendimentos do setor agrícola continua a ser inferior a 50% do salário médio do total da economia.

34 Nos seus Relatórios Anuais de Atividades, a Comissão compara o rendimento dos fatores agrícolas por unidade de trabalho agrícola com o produto interno bruto *per capita* da UE. A Comissão estabelece outra comparação entre o rendimento empresarial agrícola por trabalhador não remunerado e os ordenados e salários brutos por equivalente a tempo inteiro no resto da economia.

32

A dimensão e a diversidade das explorações, assim como os níveis de rendimento da população agrícola, variam significativamente. As médias utilizadas pela Comissão para comparar os rendimentos por dimensão da exploração, tipo de exploração e região constantes da RICA nem sempre demonstram até que ponto certos grupos de agricultores estão em desvantagem relativamente a outros. Deste modo, estas médias não podem ser utilizadas para ajudar a determinar se as medidas da PAC de apoio ao rendimento dos agricultores contribuem para reduzir as disparidades nos rendimentos.

As CEA são uma importante ferramenta de acompanhamento da situação económica da agricultura, mas têm limitações intrínsecas relativamente à avaliação das medidas da PAC

A Comissão não aperfeiçoou as CEA para utilizar melhor o seu potencial

33

Até à data, a Comissão não adaptou as CEA às novas normas aplicáveis às contas nacionais³⁵ nem utilizou todo o potencial das CEA, aperfeiçoando-as de forma a fornecerem informações sobre o peso das importações, a evolução da procura de produtos agrícolas (nacionais ou externos), o abastecimento da indústria alimentar, o consumo final das famílias, o tratamento especial dado à agricultura nos sistemas fiscais ou a utilização para fins não alimentares, como a produção bioenergética. Porém, todos estes elementos são fatores importantes com impacto no rendimento dos agricultores.

34

As CEA não estão concebidas para ajudar a analisar a dependência de setores específicos dos subsídios e a sua importância para viabilizar a agricultura a nível regional, para tipos específicos de produção ou para grupos socioeconómicos específicos de agricultores. O papel dos subsídios é visível apenas sob a forma de um agregado que inclui o apoio, tanto da UE como nacional, concedido aos agricultores. Isto limita a utilidade das CEA enquanto base para a análise da eficiência e da eficácia das medidas da PAC em relação ao rendimento dos agricultores.

35 Regulamento (UE) n.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao sistema europeu de contas nacionais e regionais na União Europeia (SEC 2010) (JO L 174 de 26.6.2013, p. 1).

35

As informações sobre os preços e rendas das terras são importantes tanto para o cálculo do rendimento dos agricultores como para a avaliação do impacto das medidas da PAC, visto que a terra é o fator de produção principal da agricultura. Além disso, os pagamentos diretos estão relacionados sobretudo com as terras agrícolas, o que pode influir nos preços das mesmas e, por conseguinte, na eficiência e eficácia do apoio³⁶. Até à data, não existe uma base jurídica na legislação da UE que assegure uma recolha regular de dados sobre os preços e rendas das terras em todos os Estados-Membros e de qualidade comparável. Apesar de alguns esforços envidados pelo Eurostat para recolher dados adequados, os dados disponíveis são incompletos e não seguem uma metodologia comum. Esta situação afetou também a exatidão dos dados comunicados nas CEA³⁷.

36

As CEA mostram os resultados relativos aos rendimentos de cada Estado-Membro a nível nacional, mas não a nível regional. Os Estados-Membros só fornecem dados suplementares sobre o rendimento a nível regional a título voluntário. Assim, estes dados não estão disponíveis para todas as regiões relevantes dos Estados-Membros e, quando o estão, apenas são fornecidos com um atraso significativo de dois anos, o que reduz a utilidade dos resultados para avaliar a situação do rendimento agrícola a nível regional.

37

Por definição, as CEA medem, a nível macroeconómico, o desempenho e o crescimento económicos em resultado das atividades no mercado e da sua evolução ao longo do tempo, não tendo em conta os bens públicos que os agricultores fornecem à sociedade. O fornecimento desses bens públicos é um objetivo específico e importante de medidas como o «pagamento por ecologização», que representa 30% dos pagamentos diretos da UE. Realça o papel multifuncional da agricultura, contribuindo simultaneamente para o rendimento dos agricultores. Não obstante, o nível da produção agrícola de bens públicos e a respetiva avaliação pela sociedade podem variar de forma significativa consoante as regiões e os Estados-Membros. Até agora, a Comissão não equacionou aperfeiçoar as CEA nem criou nenhum outro instrumento para medir o valor económico dos bens públicos produzidos pelo setor agrícola em geral.

36 Ver ponto 97 do Relatório Especial n.º 5/2011, «Regime de Pagamento Único (RPU): aspetos a considerar para melhorar a boa gestão financeira», e ponto 74 do Relatório Especial n.º 16/2012, «A eficácia do regime de pagamento único por superfície enquanto regime transitório de apoio aos agricultores nos novos Estados-Membros» (<http://eca.europa.eu>).

37 Ver ponto 56.

A utilização de certas informações das CEA pela Comissão pode ser melhorada

38

As CEA estão concebidas para fornecer informações sobre as variações dos rendimentos do setor agrícola como um todo, e não sobre níveis de rendimento absolutos, os rendimentos de explorações agrícolas individuais ou de agregados familiares que exercem a atividade agrícola. Como tal, não se destinam a tirar conclusões pormenorizadas a nível microeconómico como, por exemplo, sobre a viabilidade económica das explorações individuais e o nível de vida dos agregados familiares agrícolas. Não obstante, nos seus Relatórios Anuais de Atividades e nos seus relatórios anuais de informações estatísticas e económicas, a Comissão utiliza informações das CEA a nível microeconómico estabelecendo comparações do rendimento dos fatores agrícolas por trabalhador³⁸ em valores absolutos enquanto indicador-chave de desempenho. No entanto as CEA não estão expressamente concebidas para fornecer dados sobre os níveis de rendimento absolutos ou os níveis de rendimento dos agricultores individuais.

39

A Comissão utiliza o indicador «rendimento empresarial agrícola»³⁹ como indicador de substituição do «rendimento familiar da exploração»⁴⁰, pois considera que é o indicador mais aproximado do nível de vida dos agricultores. No entanto, este pressuposto já não reflete a realidade da agricultura na UE, visto que a população agrícola varia significativamente consoante os Estados-Membros e já não integra apenas explorações individuais («familiares») geridas por um único proprietário não remunerado pelo seu trabalho, mas também uma proporção considerável de entidades jurídicas ou agrupamentos de explorações que utilizam quase exclusivamente mão de obra assalariada⁴¹. Tal como sucede noutros setores da economia, estes últimos assumem frequentemente a forma de empresas convencionais (por exemplo, investidores que adquirem grandes parcelas de terreno para praticar uma agricultura intensiva). Assim, os resultados das CEA relativos ao rendimento não podem ser claramente atribuídos às «explorações familiares» nem servir de indicador de substituição para o rendimento ou o nível de vida dos agricultores individuais. Uma vez que a proporção das explorações agrícolas individuais nos Estados-Membros também varia significativamente, os resultados relativos ao rendimento constantes das CEA não são comparáveis entre os Estados-Membros⁴².

38 O rendimento dos fatores agrícolas representa o rendimento gerado pelas atividades agrícolas utilizado para remunerar os fatores de produção tomados de empréstimo ou arrendados (capital, salários e rendas de terrenos) e os fatores de produção próprios (trabalho, capital e terrenos próprios).

39 O rendimento empresarial agrícola corresponde à remuneração pelo trabalho realizado pelo agricultor mais o rendimento remanescente depois de deduzidos os custos da mão de obra assalariada. Fornece informações sobre as tendências evolutivas do rendimento agrícola de empresas agrícolas independentes.

40 Ver **anexo III**.

41 De acordo com o IEEA de 2010, as entidades jurídicas exploravam 27% da superfície agrícola da UE. Esta percentagem aumentou significativamente com os alargamentos da UE de 2004 e 2007.

42 Ver também o ponto 5.12 do Anexo I do Regulamento (CE) n.º 138/2004.

A RICA é uma fonte reconhecida de informações sobre o rendimento e a atividade económica das explorações agrícolas comerciais, mas tem limitações

40

A RICA visa recolher dados contabilísticos representativos das explorações agrícolas comerciais⁴³. Pode fornecer informações úteis e importantes sobre o desempenho económico das explorações agrícolas por setor agrícola e classe de dimensão. Constitui, portanto, uma principal fonte de informação para avaliar o desempenho das medidas da PAC⁴⁴.

41

Na sequência do Relatório Especial n.º 14/2003 do Tribunal, a Comissão, em cooperação com os órgãos de ligação dos Estados-Membros, tem vindo a desenvolver a metodologia da RICA para ter em conta a evolução do setor agrícola. De igual modo, tomou medidas para aproximar os resultados da RICA das normas internacionais de contabilidade e de relato financeiro.

Os indicadores de rendimento não têm plenamente em conta a evolução das explorações do setor agrícola

42

O principal indicador de rendimento da RICA consiste no «**valor acrescentado líquido da exploração**». É útil para comparar o desempenho dos rendimentos das explorações agrícolas independentemente da sua forma organizativa. Como não tem em conta os custos dos fatores de produção externos (por exemplo, rendas de terras ou juros bancários) que muitos agricultores têm de suportar, não pode fornecer informações suficientes sobre o rendimento agrícola efetivo dos agricultores ou a rentabilidade das explorações.

43

Historicamente, a RICA foi concebida para fornecer informações sobre as «explorações familiares». Um importante indicador utilizado é o «**rendimento líquido da exploração por unidade de trabalho familiar**», para as explorações que utilizam a mão de obra e o capital dos agricultores e das respetivas famílias. É calculado apenas para as explorações em que tenha sido registada mão de obra familiar não remunerada. No entanto, exclui as empresas pertencentes a um único agricultor ou a um agrupamento de agricultores constituídas para efeitos fiscais, em tudo semelhantes às explorações agrícolas familiares exceto na forma jurídica, por não utilizarem mão de obra não remunerada. Contudo, essas estruturas são frequentes em muitos Estados-Membros, nomeadamente na Alemanha, em Espanha e em França, pelo que é provável que a sua exclusão distorça os resultados⁴⁵.

43 Explorações que ultrapassem uma dimensão económica mínima.

44 Tanto a avaliação dos efeitos do apoio direto no rendimento como a avaliação de impacto «A PAC no horizonte 2020», ambas realizadas pela Comissão em 2011, assentam, no essencial, em dados da RICA.

45 Em Espanha mais de 30% da superfície agrícola é explorada por entidades jurídicas, muitas delas constituídas para efeitos fiscais. Em França, as entidades jurídicas e os agrupamentos exploram 58% da superfície agrícola e, na Alemanha, mais de um terço.

44

Além disso, não há um indicador de rendimento distinto para as explorações organizadas como empresas convencionais, apesar de estas entidades jurídicas terem um papel importante no setor agrícola em muitos Estados-Membros.

As informações sobre outros rendimentos relacionados com a atividade agrícola dos agricultores são incompletas

45

As receitas de investimentos financeiros, as transferências de capital e os efeitos favoráveis da tributação aplicável ao rendimento agrícola podem ter um impacto significativo no rendimento e na situação financeira de uma exploração e na sua capacidade de resposta às forças de mercado. No entanto, a atual metodologia da RICA não tem em consideração esses efeitos.

46

Muitos agricultores utilizam igualmente os recursos das suas explorações para exercerem atividades lucrativas distintas da produção agrícola primária ou de outra forma diversificarem as suas atividades económicas, com vista a aumentar os seus rendimentos. Exemplos de atividades relacionadas com a agricultura são a transformação de alimentos nas explorações, a venda direta de produtos, a prestação de serviços com recurso a equipamento agrícola, a produção de energia renovável ou o agroturismo. Essas atividades proporcionam rendimentos suplementares, reduzem a volatilidade do rendimento e tornam os agricultores menos dependentes dos subsídios.

As energias renováveis podem ser fontes de rendimento adicionais dos agricultores



©União Europeia;

Fonte: CE - Serviço Audiovisual; Foto: L. Chamussy.

47

A recolha de informações mais pormenorizadas sobre os outros rendimentos relacionados com a agricultura teve início apenas em 2014⁴⁶. No entanto, estas informações só são incluídas quando não é possível separar as receitas e despesas das atividades agrícolas nas contas das explorações. As informações continuam a ser incompletas porque, noutros casos, não são incluídas, por exemplo, quando a atividade é gerida em unidades de negócio distintas pertencentes ao agricultor. Os dados recolhidos também não são representativos pelo facto de estas explorações estarem atualmente sub-representadas na amostra da RICA e, devido às diferenças de tratamento contabilístico, os dados não serem comparáveis entre os Estados-Membros (ver **caixa 2**). Por conseguinte, não existe uma imagem completa das atividades económicas relacionadas com a agricultura efetivamente exercidas pelos agricultores e do papel desempenhado pelas fontes de receitas suplementares na estabilização do seu rendimento global.

46 Regulamento de Execução (UE) n.º 385/2012 da Comissão, de 30 de abril de 2012, relativo à ficha de exploração a utilizar tendo em vista a verificação dos rendimentos nas explorações agrícolas e a análise do funcionamento económico das mesmas (JO L 127 de 15.5.2012, p. 1).

Caixa 2

Tratamento incoerente dos outros rendimentos dos agricultores relacionados com a agricultura

Segundo o IEAA de 2010, mais de 30% das explorações da Alemanha declararam exercer atividades económicas não agrícolas. No entanto, o elemento preponderante para a classificação do rendimento na RICA é a legislação fiscal nacional, segundo a qual as receitas operacionais não provenientes da produção agrícola primária só são consideradas rendimento agrícola dentro de limites restritos. Se esses limites forem ultrapassados, as receitas não são registadas na RICA. Muitas explorações operam instalações de biogás e produzem e vendem eletricidade à rede nacional. Por estarem classificadas como «não agrícolas», não se considera que estas receitas estejam diretamente relacionadas com a exploração e não aparecem nos resultados da RICA.

Em França, os rendimentos provenientes de outras atividades lucrativas relacionadas com a exploração, tais como a transformação de produtos agrícolas, serviços agrícolas, arrendamento de terras ou edifícios (incluindo os rendimentos de arrendamento ligados a instalações de energia eólica ou painéis solares e venda de energia elétrica), só são incluídos se essas atividades forem exercidas pela mesma exploração e as respetivas receitas não ultrapassarem um determinado montante⁴⁷. Caso contrário, são excluídos da RICA. Em ambos os casos, a RICA não oferece uma imagem completa do nível efetivo de diversificação.

Nos Países Baixos, observou-se uma boa prática: a recolha de dados relativos a outras atividades lucrativas permite uma melhor avaliação da situação do rendimento dos agricultores. Segundo os resultados da RICA dos Países Baixos de 2012, as explorações que exerciam outras atividades lucrativas além da produção agrícola primária registavam uma receita média de 51 000 euros com essas atividades.

47 Em regra, 30% do volume anual de negócios da exploração ou 50 000 euros, consoante o que for mais baixo.

A RICA não está concebida para ser representativa dos beneficiários da PAC

48

O inquérito subjacente à RICA visa representar a maior proporção possível da produção agrícola, da superfície agrícola e da mão de obra destas explorações. Para o efeito, todas as explorações são classificadas com base num valor de produção normalizado refletindo, em termos gerais, o valor da sua produção agrícola. Contudo, o limiar mínimo da produção-padrão varia consoante os Estados-Membros, o mesmo acontecendo com a cobertura da população agrícola total e dos beneficiários do apoio da UE (ver **quadro**).

49

Embora o método adotado se justifique do ponto de vista dos Estados-Membros, visto que a dimensão económica das explorações varia significativamente na UE, limita as comparações do rendimento entre os Estados-Membros baseadas na RICA. A título de exemplo, para uma exploração com uma produção-padrão de 10 000 euros anuais em Espanha, não há dados comparáveis disponíveis na Alemanha, em França ou nos Países Baixos, visto que essas explorações não são incluídas no inquérito. Consequentemente, só existem informações harmonizadas a nível da UE para explorações com uma produção-padrão anual superior ao limiar de 25 000 euros⁴⁸. Deste modo, as comparações do rendimento médio por trabalhador que abrangem todas as explorações incluídas na RICA podem levar a interpretações incorretas sobre a situação do rendimento dos agricultores nos vários Estados-Membros.

50

A RICA foi criada para observar os rendimentos e as operações comerciais das explorações agrícolas. No entanto, a seleção das explorações não tem em consideração se são beneficiárias do apoio da UE, o que pode levar a um défice de informações suficientemente representativas sobre os efeitos de medidas de apoio específicas da UE e o rendimento de grupos específicos, como os jovens agricultores⁴⁹. Além disso, os pagamentos diretos beneficiam não apenas os agricultores com explorações comerciais, mas também um número significativo de agricultores a tempo parcial ou que praticam uma agricultura de subsistência não inseridos no âmbito da RICA. A Comissão tem um conhecimento insuficiente dos rendimentos e das atividades produtivas destas explorações de menor dimensão, que variam entre 12% dos beneficiários dos pagamentos diretos da UE na Bulgária e 79% na Eslováquia⁵⁰. Esta situação limita as conclusões que se podem tirar dos resultados da RICA sobre os efeitos globais das medidas de apoio nas diferentes classes de explorações⁵¹.

48 Este é o limiar atualmente aplicado pela Alemanha, pela França (Continental), pelo Luxemburgo, pelos Países Baixos, pela Eslováquia e pelo Reino Unido (Inglaterra, Escócia e País de Gales).

49 O mesmo se aplica às medidas financiadas pelo Feader. Segundo o inquérito do Tribunal, a Dinamarca, a Alemanha, a Lituânia e os Países Baixos já incluem especificamente as explorações de agricultura biológica. A Alemanha, a Hungria e a Lituânia dão também uma atenção específica às entidades jurídicas que produzem uma parte importante da sua produção agrícola. A Áustria seleciona especificamente as explorações de montanha. A Itália alarga significativamente a amostra da RICA para obter dados mais exatos sobre o impacto das medidas de desenvolvimento rural.

50 Ver o **quadro**.

51 Na República Checa, na Dinamarca, na Alemanha e na Grécia, o número de beneficiários dos pagamentos diretos foi ainda maior do que o número de explorações abrangidas pelo IEEA, porque os limiares para inclusão no IEEA excluem sobretudo as explorações de menor dimensão com uma produção inexistente ou diminuta. Consequentemente, não existem dados dos rendimentos nem dados estruturais relativos a um número significativo de beneficiários de pagamentos provenientes do orçamento da UE.

Cobertura da população agrícola e dos beneficiários da PAC pela RICA

Estado-Membro	Explorações do IEEA de 2010	Limiar nacional da RICA (PP em euros)	% de explorações do IEEA representadas pela RICA	% de beneficiários da PAC não representados pela RICA
Bélgica	42 850	25 000	72%	30%
Bulgária	370 500	2 000	31%	12%
República Checa	22 870	8 000	65%	39%
Dinamarca	42 120	15 000	68%	51%
Alemanha	299 150	25 000	65%	47%
Irlanda	139 900	8 000	74%	36%
Grécia	723 010	4 000	44%	sem informações
Espanha	989 810	4 000	53%	61%
Estónia	19 620	4 000	41%	55%
França	516 110	25 000 ¹ 15 000 ²	57%	28%
Itália	1 620 900	8 000	49%	38%
Chipre	38 860	4 000	26%	sem informações
Letónia	83 400	4 000	26%	67%
Lituânia	199 930	4 000	27%	69%
Luxemburgo	2 210	25 000	73%	20%
Hungria	576 840	4 000	18%	45%
Malta	12 540	4 000	24%	37%
Países Baixos	72 320	25 000	71%	25%
Áustria	150 160	8 000	62%	26%
Polónia	1 506 620	4 000	48%	50%
Portugal	305 260	4 000	36%	53%
Roménia	3 859 030	2 000	27%	sem informações
Eslovénia	74 640	4 000	54%	33%
Eslováquia	24 460	25 000	18%	79%
Finlândia	63 880	8 000	61%	38%
Suécia	71 100	15 000	39%	57%
Reino Unido	186 650	25 000 ³ 15 000 ⁴	50%	50%
UE-27	12 014 740			

1 França Continental

2 Guadalupe, Martinica e Reunião

3 Exceto Irlanda do Norte

4 Irlanda do Norte

Fonte: TCE, com base nos dados da Comissão e do inquérito.

51

Além disso, o IEEA não permite obter informações sobre o apoio da UE no âmbito do FEAGA e só alguns Estados-Membros têm um número de identificação único da exploração que permite relacionar os dados do IEEA e da RICA com dados administrativos, por exemplo, os do sistema integrado de gestão e de controlo dos pagamentos de apoio e das superfícies de exploração. A existência dessa relação permitiria combinar as informações sobre o apoio ao rendimento da UE com os dados sobre as estruturas agrícolas e a utilização das terras. De igual modo, contribuiria para compreender melhor os fatores determinantes do rendimento dos agricultores e reduzir os encargos administrativos dos inquiridos.

A Comissão e os Estados-Membros nem sempre garantiram a qualidade adequada dos dados disponíveis sobre o rendimento dos agricultores

52

O Tratado estabelece os princípios básicos aplicáveis às estatísticas europeias, que devem ser imparciais, fiáveis, objetivas, cientificamente isentas, eficazes em relação aos custos e confidenciais⁵². Estes princípios são desenvolvidos no Código de Conduta das Estatísticas Europeias subscrito pelos Estados-Membros e pela Comissão, sendo a sua aplicação facilitada por um quadro de garantia da qualidade. No entanto, nem o Código de Conduta nem o quadro de garantia da qualidade são obrigatórios. Os critérios específicos aplicáveis à qualidade das informações estatísticas produzidas constam do **anexo V**.

53

A fim de avaliar a robustez dos dados sobre o rendimento dos agricultores, o Tribunal auditou os mecanismos existentes para assegurar, nomeadamente, a qualidade dos dados estatísticos das CEA e da RICA, previstos no Código de Conduta das Estatísticas Europeias.

52 N.º 2 do artigo 338.º do TFUE.

Verificaram-se insuficiências na gestão das CEA por parte da Comissão...

A Comissão não dispunha de informações atualizadas suficientes sobre a metodologia e as fontes de dados utilizadas pelos Estados-Membros na compilação das CEA

54

As informações sobre a metodologia e as fontes de dados das CEA (designadas por «inventários») apresentadas à Comissão pelos Estados-Membros variavam significativamente em termos de pormenor e qualidade e não eram atualizadas desde 2006, sendo que três Estados-Membros não dispunham sequer desses inventários. Nos seis Estados-Membros visitados, os procedimentos e as fontes de dados referentes aos elementos importantes variavam de forma significativa e já não correspondiam à descrição dos inventários. Por conseguinte, a Comissão não consegue verificar se as informações estatísticas apresentadas pelos Estados-Membros têm um nível suficiente de harmonização e comparabilidade, o que diminui a sua capacidade para emitir recomendações e formular orientações com vista à melhoria da qualidade geral das informações estatísticas.

55

Os principais indicadores das CEA permitem comparar o rendimento agrícola com base no volume de trabalho das pessoas empregadas na agricultura (expresso em unidades de trabalho agrícola)⁵³. Qualquer alteração ou incorreção nos cálculos do volume de trabalho tem impacto no rendimento por pessoa empregada, podendo assim afetar de forma significativa os resultados relativos ao rendimento e a sua interpretação. O Eurostat não dispunha de informações atualizadas suficientes sobre as metodologias utilizadas pelos Estados-Membros, o que diminuiu a sua capacidade para avaliar a exatidão e a comparabilidade das informações recebidas. Além disso, as horas de trabalho estipuladas pelos Estados-Membros variavam entre as 1 600 horas anuais em França e as 2 120 horas na Polónia, o que também afetava a comparabilidade dos resultados.

53 Calculado dividindo o rendimento global pelo número total de pessoas que trabalham na agricultura, como trabalhadores assalariados ou agricultores independentes.

A comunicação do rendimento agrícola ao Eurostat foi afetada por insuficiências...

56

O Tribunal detetou várias situações em que os dados apresentados nas CEA não eram suficientemente exatos ou comparáveis, o que afetava substancialmente o cálculo do rendimento indicado nas CEA. Por exemplo, foram identificadas incoerências na contabilização de certos produtos, como vinho e azeite, nas rendas de terras agrícolas, na divulgação de certas atividades não agrícolas, na contabilização dos subsídios e no cálculo do rendimento empresarial agrícola (ver **caixa 3**).

Caixa 3

Exemplos de insuficiências no cálculo do rendimento agrícola

Na Polónia, o instituto de estatística apenas incluía nas CEA a estimativa das rendas pagas pelos agricultores por terrenos pertencentes ao Estado, que não incluíam o valor das terras arrendadas de proprietários privados, que não é do conhecimento das autoridades. Porém, com base nos resultados da RICA, o Tribunal estima que essas terras representem cerca de 61% da superfície agrícola arrendada na Polónia. De igual modo, na Roménia, o instituto de estatística incluía apenas dados sobre o valor dos terrenos arrendados por empresas agrícolas, mas não por agricultores individuais.

Muitas explorações exercem atividades de transformação de produtos agrícolas, tais como a produção de queijo, produtos florestais, exploração madeireira ou agroturismo. O valor destas atividades, caso sejam inseparáveis das atividades agrícolas, tem de ser incluído nas CEA. No entanto, muitos Estados-Membros não dispõem de dados sobre o valor dessas atividades.

Na Roménia, o instituto de estatística registava as ajudas superfícies no ano em que eram pagas aos agricultores (contabilidade de caixa). De acordo com as normas aplicáveis, os subsídios deviam ter sido registados no ano em que o agricultor apresentou o pedido de ajuda (princípio da especialização dos exercícios).

Em França, os dados sobre as rendas de formas específicas de exploração de propriedade arrendada («fermage») pagas aos acionistas proprietários estavam desatualizados e não eram corretamente tidos em conta no cálculo do rendimento empresarial agrícola. Esta forma de agricultura ocupa mais de metade da superfície agrícola utilizada de França.

57

Os Estados-Membros têm de comunicar os dados definitivos sobre os rendimentos até ao final de setembro do ano seguinte⁵⁴. No entanto, era frequente os Estados-Membros alterarem os seus dados nos anos posteriores, prática que tinha um impacto importante nos rendimentos apresentados nas CEA⁵⁵. Na sua maioria, as atualizações eram explicadas pela necessidade de corrigir erros nos dados comunicados anteriormente, pela disponibilidade tardia de dados de base ou pelo facto de melhores fontes de dados fornecerem agora informações mais exatas. Embora a revisão dos dados estatísticos seja um procedimento corrente na elaboração de estatísticas, as atualizações salientam insuficiências nos procedimentos de compilação das CEA dos Estados-Membros e reduzem a fiabilidade dos principais indicadores de desempenho da Comissão relativos ao rendimento.

A garantia da qualidade não é totalmente eficaz

58

Apesar de o Eurostat ter envidado esforços no sentido de melhorar a qualidade das CEA, não foi realizada qualquer avaliação exaustiva e independente para averiguar se os Estados-Membros tinham estabelecido um quadro de garantia da qualidade eficaz para a recolha e compilação dos dados das CEA. Em 2010, o Eurostat criou um grupo de trabalho conjunto para identificar indicadores de qualidade das CEA e definir normas para os relatórios de qualidade. Em 2012 coordenou uma autoavaliação dos organismos nacionais responsáveis pela compilação. Nesta ocasião, foi solicitado aos Estados-Membros que apresentassem as suas avaliações gerais da qualidade dos dados das CEA e indicassem as necessidades de melhoria. O Tribunal constatou que, neste processo, quatro Estados-Membros⁵⁶ não tinham apresentado qualquer relatório, pelo que o Eurostat não dispunha de informações completas e atualizadas sobre a qualidade dos dados das CEA apresentados.

... e, em certos Estados-Membros, registaram-se insuficiências no funcionamento da RICA

A execução técnica do inquérito da RICA pode afetar a qualidade dos resultados

59

Em termos gerais, é possível distinguir três sistemas de inquérito da RICA. Num grupo de Estados-Membros, os órgãos de ligação nacionais da RICA obtêm dados junto de empresas de contabilidade privadas, que mantém a contabilidade das explorações individuais e utilizam também os dados para apresentar as declarações fiscais dos agricultores⁵⁷. Num segundo grupo, os órgãos de ligação participam diretamente na manutenção da contabilidade para efeitos da RICA e contactam diretamente com os agricultores⁵⁸. Num terceiro grupo, os órgãos de ligação nacionais contratam empresas privadas para recolher diretamente os dados junto das explorações⁵⁹.

54 Anexo II do Regulamento (CE) n.º 138/2004.

55 Assim, no caso da Roménia, a correção de 2014 do resultado do rendimento empresarial agrícola relativo a 2012 levou a um aumento de 129%. Este foi de 104% na Dinamarca, de 48% no Luxemburgo, de 27% em Itália e de 23% na Bélgica. Em contrapartida, esse rendimento desceu 23% na Alemanha e 12% em França. O rendimento dos fatores agrícolas registou alterações significativas na Bélgica (+12%), na Alemanha (-13%), em Itália (+10%), no Luxemburgo (+28%), na Letónia (+43%) e nos Países Baixos (+13%).

56 Bélgica, Alemanha, Chipre e Reino Unido.

57 Por exemplo, na Alemanha e em França.

58 Por exemplo, nos Países Baixos.

59 Por exemplo, em Espanha, na Polónia e na Roménia.

60

Um sistema gerido diretamente contribui para um elevado nível da qualidade dos dados. Por exemplo, foi observada uma boa prática nos Países Baixos, onde a recolha dos dados é confiada a um instituto de investigação que se encarrega do trabalho contabilístico e tem acesso direto a todas as informações pertinentes sobre a atividade económica das explorações. De igual modo, nos casos em que os dados da RICA derivam de dados utilizados para efeitos fiscais, existe um incentivo para uma maior exatidão, pois uma contabilidade incorreta pode ser penalizada ao abrigo da legislação tributária nacional.

61

Nos mecanismos examinados em Espanha e na Roménia, os prestadores de serviços recebiam um montante fixo por ficha de exploração entregue ao órgão de ligação. Existe o risco de se selecionarem explorações com estruturas simples para reduzir o volume de trabalho por exploração, o que, por conseguinte, aumenta o risco relativamente à qualidade das informações obtidas.

A representatividade da amostra varia significativamente entre os Estados-Membros...

62

A Comissão aprova a dimensão da amostra proposta pelos Estados-Membros, mas não tem documentação suficiente sobre a forma como foi calculada, quais os pressupostos subjacentes e se os cálculos estavam em conformidade com os princípios estatísticos. Informações essenciais, como a precisão dos parâmetros e os intervalos de confiança utilizados, não são publicadas nem analisadas por peritos independentes para avaliar a qualidade dos planos de seleção.

63

A dimensão da amostra varia significativamente entre os Estados-Membros e as regiões, o mesmo sucedendo com o número de explorações representado por uma exploração na amostra⁶⁰. Setores agrícolas importantes podem, porém, estar sub-representados na RICA. Exemplo disso são os produtores de vinho e uvas, frutas e citrinos, azeitonas e várias culturas permanentes em Espanha, que, no seu conjunto, incluíam apenas 0,8% das explorações nos respetivos setores. No entanto, estes setores correspondiam a cerca de 24% do valor total da produção agrícola espanhola.

60 O número de explorações representado por uma exploração agrícola na amostra da RICA varia entre 3 no Luxemburgo e 185 na Roménia. As variações podem ser muito maiores nos vários setores e classes de dimensão.

64

A Comissão recomenda a seleção aleatória das novas explorações para obter a melhor representatividade estatística em relação às declarações relativas à população. Apenas onze Estados-Membros⁶¹ selecionaram as novas explorações de forma aleatória. No entanto, noutros Estados-Membros, a seleção nem sempre foi transparente e era limitada pela forma como a recolha de dados está organizada. Assim, na Alemanha, em Espanha, em França, na Polónia e na Roménia, o processo de seleção dependia fortemente da iniciativa das empresas de contabilidade ou de recolha de dados, que tinham de identificar «explorações adequadas» que cumprissem os critérios de seleção. Neste contexto, a seleção de uma exploração podia ser influenciada por fatores subjetivos, o que pode afetar a representatividade das informações obtidas sobre os rendimentos. Em Espanha, esta situação esteve na origem de lacunas importantes na cobertura das sub-regiões pela amostra da RICA, o que fez com que parte significativa do país e a estrutura territorial não estivessem corretamente representadas. Esta situação tem também impacto nas avaliações futuras dos pagamentos diretos, dado que Espanha introduziu um sistema com 51 sub-regiões que, atualmente, não são suficientemente cobertas pela RICA.

65

A participação no inquérito da RICA é voluntária. Os Estados-Membros visitados tiveram dificuldades em encontrar um número adequado de explorações em quase todas as classes de dimensão pertinentes. Alguns Estados-Membros introduziram incentivos para recrutar explorações e compensá-las pelos encargos adicionais, mas o Tribunal constatou que estas medidas nem sempre se revelaram eficazes para cobrir todos os tipos e classes de dimensão pertinentes das explorações⁶².

66

Apesar dos incentivos existentes, na Alemanha, tanto as pequenas como as muito grandes explorações estão fortemente sub-representadas na amostra. Observaram-se também dificuldades nos Países Baixos, onde 78% das novas explorações selecionadas se recusaram a participar. Na Roménia, devido à ausência de incentivos específicos, em todas as classes de dimensão foram recrutadas menos explorações do que o previsto, tendo existido dificuldades específicas com as explorações muito pequenas e muito grandes. Importa, contudo, obter dados de boa qualidade em todas as classes de dimensão pertinentes, pois as situações das explorações de maior ou menor dimensão podem diferir significativamente das existentes nas explorações de média dimensão.

61 Dinamarca, Irlanda, Estónia, Itália, Letónia, Malta, Países Baixos, Eslováquia, Suécia, Finlândia e Reino Unido. A Eslovénia utilizava parcialmente a amostragem aleatória.

62 Segundo o inquérito do Tribunal, 14 Estados-Membros remuneraram a exploração participante [Bélgica (Flandres), Alemanha, Grécia, Estónia, Letónia, Lituânia, Hungria, Malta, Áustria, Polónia, Eslováquia, Eslovénia, Finlândia e Suécia]. Na Bélgica (Flandres), na Croácia, em Itália, na Lituânia, na Letónia, na Hungria, nos Países Baixos, na Finlândia e no Reino Unido, as autoridades concedem acesso privilegiado a informações sobre desempenho económico ou a serviços de consultoria, o que permite às explorações compararem o seu desempenho com o de outras explorações.

... e constataram-se outras lacunas na recolha dos dados da RICA

67

Os dados da RICA provêm de contas com lançamentos efetuados de forma sistemática e regular ao longo do exercício. As explorações participantes no inquérito têm de estar dispostas e ter condições para manter uma contabilidade agrícola⁶³.

68

No entanto, na Roménia, onde as explorações individuais representam cerca de 70% da amostra da RICA, os resultados eram em grande parte baseados em entrevistas, pois sobretudo as explorações mais pequenas não mantinham devidamente os registos contabilísticos. De igual modo, em Espanha, a recolha de dados de muitas explorações assentou em grande medida em entrevistas com os agricultores e não em lançamentos contabilísticos sistemáticos. Este procedimento reduz significativamente a qualidade das informações apresentadas e não permite segui-las até aos dados comprovativos subjacentes.

69

Foram igualmente assinaladas incoerências no cálculo do trabalho não remunerado de familiares, tendo a Comissão reconhecido que o número de horas de trabalho familiar é normalmente sobrestimado. Esta incorreção pode resultar numa subestimativa do rendimento por trabalhador e afetar a fiabilidade dos indicadores.

70

Em regra, os Estados-Membros apresentaram os dados da RICA dentro do prazo regulamentar de 12 meses após o encerramento do exercício⁶⁴. Contudo, a qualidade dos dados nem sempre foi a prevista pela Comissão, o que obrigou, no caso de certos Estados-Membros, a um longo trabalho de seguimento. Assim, no que se refere ao exercício de 2012, a Comissão apenas conseguiu publicar os resultados em novembro de 2014, ou seja, cerca de dois anos após o fim do ano de referência. A Comissão procurou acelerar o processo aumentando a remuneração paga aos Estados-Membros⁶⁵, mas, sem uma melhoria da qualidade dos dados, é pouco provável que consiga abreviá-lo de forma significativa. Caso esta situação se mantenha, não deverão estar disponíveis dados importantes para o acompanhamento e avaliação das medidas adotadas no âmbito da reforma de 2013 da PAC a tempo do relatório intercalar de 2018.

63 Artigo 2.º, alínea e), do Regulamento (CE) n.º 1217/2009.

64 Regulamento (CEE) n.º 1915/83 da Comissão, de 13 de julho de 1983, relativo a certas disposições de aplicação para a organização de uma contabilidade com vista à verificação dos rendimentos das explorações agrícolas (JO L 190 de 14.7.1983, p. 25).

65 De acordo com o Regulamento de Execução (UE) n.º 283/2012 da Comissão, de 29 de março de 2012, que estabelece o montante da remuneração fixa por ficha de exploração a partir do exercício contabilístico de 2012 no âmbito da rede de informação contabilística agrícola (JO L 92 de 30.3.2012, p. 15), a remuneração ascendia a 160 euros por ficha de exploração válida. Os Estados-Membros recebem, desde 2015, um suplemento de 5 euros por ficha de exploração se enviarem os dados contabilísticos logo nos 11 meses seguintes ao encerramento do exercício.

O financiamento insuficiente dos Estados-Membros pode afetar a qualidade dos resultados

71

A remuneração paga pela Comissão aos Estados-Membros é independente do sistema de recolha de dados e dos custos reais que suportam. De um modo geral, a RICA funciona melhor se o Estado-Membro demonstrar também um forte interesse na obtenção de dados de boa qualidade sobre o rendimento e o desempenho económico das explorações agrícolas e, deste modo, garantir um financiamento suficiente. Assim, nos Países Baixos, a RICA assenta num vasto conjunto de dados sobre as atividades económicas das explorações agrícolas, bem como sobre aspetos ambientais e sociais, o que vai muito além do atualmente exigido a nível da UE. De igual modo, na Alemanha, em França e na Polónia, as autoridades nacionais têm um grande interesse no funcionamento do sistema da RICA, cujos resultados são amplamente utilizados na sua própria análise das políticas e do desempenho.

72

Nos Estados-Membros visitados, a maioria das insuficiências foram detetadas em Espanha e na Roménia, países atualmente em dificuldades para providenciar o financiamento nacional necessário. Nestes Estados-Membros, o funcionamento da RICA depende fortemente do financiamento da UE. Em ambos, a utilização dos dados para fins nacionais era muito limitada. Na Roménia, os dados são recolhidos exclusivamente para efeitos de comunicação à Comissão e as autoridades não dispunham dos meios técnicos necessários nem de pessoal suficientemente qualificado para uma análise mais aprofundada dos dados. Tendo em conta a grande margem de manobra dos Estados-Membros para decidir a distribuição do apoio da UE, é porém indispensável que a RICA, enquanto ferramenta mais importante de avaliação do desempenho das medidas da PAC, apresente resultados de qualidade adequada sobre cada Estado-Membro.

Existem insuficiências nas disposições formais de garantia da qualidade da RICA

73

A RICA é gerida pela Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural da Comissão, que é igualmente responsável por garantir a qualidade dos dados, juntamente com os órgãos de ligação nacionais. Compete ao Eurostat a coordenação das atividades estatísticas da Comissão⁶⁶. No contexto da RICA, o âmbito da coordenação do Eurostat encontra-se definido num acordo mútuo⁶⁷, que, no entanto, não prevê uma função de supervisão do Eurostat.

66 Decisão 2012/504/UE da Comissão, de 17 de setembro de 2012, relativa ao Eurostat (JO L 251 de 18.9.2012, p. 49).

67 Memorando de entendimento celebrado entre o Eurostat e a Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural no domínio das estatísticas em 7 de maio de 2015.

Observações

74

Nos Estados-Membros visitados, apenas os Países Baixos aplicavam um procedimento formal de garantia da qualidade, sendo o único país em que as autoridades validam a amostra em relação à população subjacente e a confrontam regularmente com vários pressupostos. Nos outros Estados-Membros, os órgãos de ligação controlavam a plausibilidade dos dados recebidos. No entanto, à exceção da Polónia, esses controlos não eram complementados por controlos no local para avaliar a qualidade do trabalho das empresas que recolhiam os dados ou para seguir as informações fornecidas até aos registos subjacentes.

75

A Comissão tem conhecimento dos problemas de funcionamento da RICA em Estados-Membros⁶⁸ individuais. No entanto, até à data, não foi definido qualquer calendário para melhorar a situação, pelo que continua a ser necessário resolver insuficiências importantes, como a cobertura inadequada de setores e classes de dimensão em todos os Estados-Membros, a ausência de incentivos para o recrutamento de explorações em muitos Estados-Membros e a falta de financiamento.

76

A Comissão está a tentar corrigir as insuficiências da RICA e, em cooperação com os Estados-Membros, a equacionar formas de criar um sistema de recolha de dados mais eficiente em termos de custos. Tenciona também utilizar a RICA para fornecer informações atualizadas sobre os indicadores de sustentabilidade das explorações. Contudo, é provável que não sejam introduzidas melhorias concretas antes de 2017, não devendo haver dados disponíveis antes do final de 2019. Esta lacuna poderá afetar a avaliação da reforma de 2013 da PAC.

As limitações dos dados disponíveis, os objetivos vagos de certas medidas da PAC e as insuficiências dos indicadores de desempenho têm impacto na capacidade da Comissão para demonstrar o que foi realizado

77

Para a Comissão, os dados das CEA e da RICA constituem a base da avaliação do desempenho das medidas da PAC direcionadas para o rendimento dos agricultores. No entanto, uma avaliação de desempenho eficaz não só exige a disponibilidade e a qualidade dos dados sobre o rendimento dos agricultores como também, desde o início, objetivos das medidas claramente definidos e indicadores específicos para esses objetivos. Além disso, o rendimento não é o único objetivo da PAC, nem é um objetivo exclusivo da maioria das medidas desta política.

68 A Comissão identificou igualmente insuficiências significativas na Grécia.

Observações

78

O Tribunal analisou se as medidas da PAC definiam objetivos claros desde o início na medida em que estavam relacionados com o rendimento dos agricultores. Assim, o Tribunal avaliou se a Comissão definiu indicadores pertinentes para permitir uma avaliação eficaz do desempenho das medidas da PAC de apoio ao rendimento dos agricultores. Além disso, avaliou se os indicadores de desempenho do atual período de programação permitirão medir o grau de realização desses objetivos. A análise do Tribunal foi igualmente corroborada pelos peritos.

Os pagamentos diretos servem uma multiplicidade de objetivos cuja realização é difícil de medir...

79

A fim de analisar os objetivos da PAC relativos ao rendimento dos agricultores, o Tribunal aplicou os critérios SMART — os objetivos devem ser específicos, mensuráveis, realizáveis, pertinentes e calendarizados — enunciados no Regulamento Financeiro⁶⁹.

80

Em geral, as explorações agrícolas comerciais obtêm o seu rendimento principalmente através da venda dos seus produtos. Os pagamentos diretos aos agricultores são por natureza receitas adicionais e, provavelmente, terão um impacto suplementar no rendimento dos agricultores, influenciando as suas decisões comerciais⁷⁰.

81

Até agora, o objetivo geral da PAC da produção alimentar viável e o seu impacto no rendimento agrícola não se traduziram em metas mensuráveis. Também não é especificado de que forma as medidas individuais dos regimes de pagamentos diretos devem contribuir exatamente para a realização deste objetivo geral, visto que nem o regulamento⁷¹ nem o respetivo preâmbulo definem os seus objetivos específicos de forma suficientemente clara e não existem valores de referência ou metas que permitam medir o seu desempenho. Além disso, a relação com os outros objetivos da PAC, como a gestão sustentável dos recursos naturais, é complexa e pode afetar também o rendimento dos agricultores.

69 N.º 3 do artigo 30.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 (JO L 298 de 26.10.2012, p. 1).

70 Segundo a Comissão, em 2012 a percentagem dos pagamentos diretos nas receitas totais das explorações comerciais da UE foi de 11,2%. Porém, esta percentagem varia significativamente entre as explorações e os Estados-Membros. (*EU Farm Economics Overview based on FADN data 2012 – Síntese da economia das explorações agrícolas da UE com base em dados da RICA de 2012*, p. 1).

71 Regulamento (UE) n.º 1307/2013. O orçamento disponível representa em grande parte o montante do apoio da UE historicamente pago aos agricultores pelo cultivo das terras ou pela criação de animais (pagamentos associados).

82

A Comissão considera que os pagamentos diretos, em conjunto com outras medidas, devem simultaneamente contribuir para a realização de uma multiplicidade de objetivos, tais como apoiar a viabilidade económica das explorações, melhorar a produtividade e a competitividade da agricultura e promover a gestão sustentável dos recursos naturais e as ações climáticas. No entanto, devido à falta de clareza global quanto às concretizações que os objetivos gerais e específicos da PAC devem alcançar, é intrinsecamente difícil avaliar, com base em indicadores de desempenho, se uma medida alcançou o seu objetivo. A variedade de opções à disposição dos Estados-Membros para aplicarem os pagamentos diretos aumenta a complexidade, porque os efeitos nos mercados agrícolas e nas disparidades de rendimentos dos agricultores podem diferir consideravelmente de um Estado-Membro para outro.

... e não é possível relacionar claramente os indicadores de desempenho da PAC relativos ao rendimento dos agricultores com as medidas e a realização efetiva dos objetivos

83

Os indicadores devem permitir avaliar os progressos, a eficácia e a eficiência das medidas da PAC em termos dos seus objetivos⁷². Devem ser relevantes, reconhecidos, credíveis, mensuráveis e rigorosos e basear-se em informações estatísticas sólidas⁷³.

84

Os **indicadores de impacto** destinam-se a revelar os efeitos combinados das medidas da PAC. No que respeita ao rendimento dos agricultores, no âmbito do objetivo geral da produção alimentar viável, o rendimento empresarial agrícola e o rendimento dos fatores agrícolas são os indicadores de impacto mais relevantes. No entanto, limitam-se a indicar tendências e não valores de rendimento absolutos, não tendo sido definidos valores de referência. Além disso, as alterações destes indicadores devem-se principalmente às variações dos preços e não ao efeito das medidas da PAC. De igual modo, não informam até que ponto a PAC conseguiu realizar o objetivo consagrado no Tratado de assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola, pois não existem dados adequados a nível da UE.

72 Artigo 1.º do Regulamento de Execução (UE) n.º 834/2014 da Comissão, de 22 de julho de 2014, que estabelece regras para a aplicação do quadro comum de acompanhamento e avaliação da política agrícola comum (JO L 230 de 1.8.2014, p. 1).

73 Os indicadores devem, tanto quanto possível, satisfazer os critérios «RACER»: ser relevantes, reconhecidos, credíveis, fáceis e rigorosos (*relevant, accepted, credible, easy and robust*). «Parte III: Anexos às orientações para a avaliação de impacto» (Comissão Europeia, 15 de janeiro de 2009 - http://ec.europa.eu/smartregulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf).

85

O Tribunal constatou também que os **indicadores de resultados** da Comissão, na medida em que estejam diretamente relacionados com o rendimento, são relevantes para o objetivo geral da produção alimentar viável e, assim, para o rendimento dos agricultores proveniente da agricultura. Porém, uma vez mais, as informações fornecidas pelos indicadores não são suficientemente precisas para estabelecerem com clareza suficiente a sua relação com as medidas da UE e mostrarem que estas contribuíram para obter os efeitos pretendidos (ver **caixa 4**). Uma vez que não existem metas ou valores de referência definidos, os indicadores não fornecem informações sobre um eventual desfasamento entre a realização pretendida e efetiva dos objetivos e sobre se as medidas contribuíram para reduzir esse desfasamento.

Caixa 4

Insuficiências dos indicadores de resultados da Comissão relativos ao rendimento dos agricultores

O indicador **parte correspondente aos pagamentos diretos anuais no rendimento agrícola**, que é calculado com base nas CEA, sublinha a importância dos pagamentos diretos no setor agrícola. No entanto, os dados subjacentes a este indicador não são suficientemente fiáveis⁷⁴. Além disso, o indicador é distorcido por várias situações, nomeadamente, existem explorações que recebem pagamentos diretos mas não produzem e, portanto, não têm qualquer rendimento agrícola. Contrariamente, em alguns Estados-Membros, uma parte significativa do rendimento agrícola é gerada por agricultores que não recebem ou recebem apenas montantes marginais de pagamentos diretos⁷⁵. Por último, o indicador não tem em conta a diminuição do rendimento dos agricultores decorrente do aumento das rendas resultante da capitalização dos pagamentos diretos nos preços das terras. Acresce ainda que não é claro se a alteração do indicador se deve exclusiva ou principalmente a medidas específicas da PAC, à evolução dos mercados ou a outros fatores.

O indicador **variabilidade dos rendimentos agrícolas** depende principalmente da volatilidade dos preços no mercado mundial. Calculado com base nos dados da RICA, este indicador pode fornecer informações pertinentes sobre a eficácia global dos pagamentos diretos na atenuação dos efeitos das instabilidades do mercado. No entanto, não é suficientemente robusto, pois não tem em conta os subsídios, os impostos e o rendimento não agrícola, que pode ter um papel importante ao ajudar os agricultores a lidarem com a volatilidade dos preços.

O indicador **valor acrescentado para os produtores primários na cadeia alimentar** incide sobre o valor acrescentado da produção agrícola primária em comparação com outras fases da cadeia alimentar, tais como a indústria transformadora alimentar, os comerciantes ou os supermercados. Não é suficientemente sólido, pois podem ocorrer situações em que o indicador diminui ao mesmo tempo que o rendimento agrícola aumenta. É o que acontece, por exemplo, quando existe uma forte procura de novos produtos alimentares que gera uma subida dos preços dos produtos. Neste caso, a percentagem de agricultores na cadeia alimentar deverá diminuir, apesar de o rendimento dos agricultores poder ser superior.

74 Ver ponto 38.

75 Nos Países Baixos, 39% da produção agrícola pertencia a explorações que não recebiam pagamentos diretos.

86

Os indicadores da Comissão não têm em consideração outros resultados importantes para o desempenho dos pagamentos diretos em relação ao rendimento. Por exemplo, não existe um indicador de resultados que forneça informações sobre até que ponto a população agrícola utiliza o instrumento dos pagamentos diretos, até que ponto os pagamentos chegam realmente aos produtores agrícolas e se os novos regimes de pagamentos diretos estão a apoiar melhor os agricultores com baixos rendimentos do que antes da reforma.

87

De igual modo, os indicadores não informam se os pagamentos da UE contribuíram de forma eficiente para a realização do objetivo do rendimento, pois não conseguem indicar se outros níveis ou formas de apoio da PAC afetariam o rendimento agrícola em igual montante e com os mesmos custos orçamentais ou se uma determinada medida foi suficientemente direcionada para responder às falhas do mercado da forma mais eficiente.

Conclusões e recomendações

88

O Tratado incide explicitamente na produção alimentar, no rendimento dos agricultores e no respetivo nível de vida. Após a reforma de 2013 da PAC, um terço do orçamento da UE continua a ser direta ou indiretamente afetado à estabilização dos mercados e ao apoio ao rendimento dos agricultores, com vista a contribuir para uma produção alimentar viável e para um nível de vida equitativo dos agricultores.

89

No passado, o Tribunal observou haver a necessidade de estatísticas e indicadores mais fiáveis e abrangentes para poder acompanhar melhor o desempenho da PAC, pois mais de dois terços dos respetivos recursos orçamentais destinavam-se ao apoio ao rendimento.

90

O novo quadro de acompanhamento e avaliação da PAC obriga a Comissão a avaliar o impacto combinado das medidas da PAC em relação aos objetivos definidos, o que implica a existência de informações suficientes e de boa qualidade.

91

O Tribunal conclui que o sistema utilizado pela Comissão para medir o desempenho da PAC em relação ao rendimento dos agricultores não foi suficientemente bem concebido e que existem limitações significativas ao nível da quantidade e da qualidade dos dados estatísticos utilizados para analisar esse rendimento.

A Comissão não estabeleceu claramente os dados estatísticos necessários para avaliar de forma eficaz o desempenho das medidas da PAC de apoio ao rendimento dos agricultores

92

Não existem dados representativos sobre o rendimento disponível dos agregados familiares agrícolas, o que facilitaria a avaliação da realização do objetivo consagrado no Tratado de assegurar um nível de vida equitativo aos agricultores. Além disso, não existe nenhum sistema fiável que permita comparar o rendimento agrícola com os de outros setores da economia, o que poderia justificar o apoio ao rendimento dos agricultores por parte da UE (pontos 26-32).

Conclusões e recomendações

Recomendação 1 — Desenvolver quadros para a recolha e comparação de informações pertinentes sobre o rendimento dos agricultores

A Comissão deve desenvolver um quadro estatístico mais exaustivo para fornecer informações sobre o rendimento disponível dos agregados familiares agrícolas e ter uma melhor imagem do nível de vida dos agricultores. Para este efeito, a Comissão, em cooperação com os Estados-Membros e com base numa metodologia comum, deve equacionar a melhor forma de desenvolver e combinar os instrumentos estatísticos da UE existentes.

A Comissão deve igualmente melhorar o quadro para comparar o rendimento dos agricultores com os de outros setores da economia.

93

As ferramentas atualmente disponíveis a nível da UE para medir o rendimento dos agricultores são a CEA e a RICA. Ambas fornecem dados essenciais para medir o desempenho das medidas da PAC destinadas a promover uma produção alimentar viável e a apoiar o rendimento dos agricultores. No entanto, estes instrumentos têm limitações significativas e poderão não estar disponíveis dados importantes para efetuar uma avaliação eficaz das medidas da PAC destinadas a apoiar o rendimento dos agricultores.

94

O potencial das CEA não foi ainda totalmente explorado e estas não fornecem informações suficientes sobre fatores importantes para o rendimento dos agricultores. Além disso, as informações das CEA nem sempre são corretamente utilizadas pela Comissão (pontos 33-39).

Recomendação 2 — Aperfeiçoar as CEA

A Comissão deve aperfeiçoar as CEA para que o seu potencial possa ser mais bem utilizado para:

- o fornecer informações mais pormenorizadas sobre os fatores com impacto no rendimento agrícola;
- o assegurar a transmissão de dados a nível regional, com base em acordos formais com os Estados-Membros.

A Comissão deve igualmente:

- o analisar se é possível aperfeiçoar as CEA para obter uma estimativa razoável do valor económico dos bens públicos produzidos pelos agricultores;
- o garantir uma utilização adequada das informações das CEA nos indicadores de rendimento.

Conclusões e recomendações

95

A RICA é um instrumento importante de avaliação da PAC, mas tem limitações. Os indicadores de rendimento não têm plenamente em conta a evolução das explorações do setor agrícola e as informações sobre outros rendimentos relacionados com a atividade agrícola dos agricultores são incompletas. Além disso, não existem a nível da UE dados disponíveis sobre os rendimentos de um grande número de beneficiários do apoio da UE (pontos 40-51).

Recomendação 3 — Criar sinergias entre a RICA e outras ferramentas estatísticas

A análise do rendimento dos agricultores feita pela Comissão deve basear-se em indicadores que tenham em consideração a situação atual da agricultura, bem como em dados suficientes e coerentes sobre todos os beneficiários das medidas da PAC. Para o efeito, poderão criar-se sinergias entre os dados administrativos existentes ou poderá desenvolver-se a RICA ou outras ferramentas estatísticas adequadas.

A Comissão e os Estados-Membros nem sempre garantiram a qualidade adequada dos dados utilizados para medir o rendimento dos agricultores

96

A Comissão não dispunha de informações atualizadas suficientes sobre a metodologia das CEA e as fontes de dados utilizadas pelos Estados-Membros, a comunicação ao Eurostat foi afetada por insuficiências e os mecanismos de garantia da qualidade não eram totalmente eficazes. Estas insuficiências podem afetar a exatidão e comprometer a comparabilidade dos dados comunicados. Ao mesmo tempo, põem em causa a fiabilidade dos principais indicadores utilizados pela Comissão para acompanhar o desempenho da PAC (pontos 53-58).

Recomendação 4 — Melhorar a qualidade das CEA

Tendo em conta a importância das CEA para o acompanhamento da PAC, a Comissão deve introduzir a apresentação de relatórios regulares sobre a qualidade das CEA e obter uma garantia razoável de que os Estados-Membros instituem um quadro de garantia da qualidade que assegure que os dados por eles fornecidos são comparáveis e compilados em conformidade com os critérios de qualidade aplicáveis às estatísticas europeias.

Conclusões e recomendações

97

Relativamente à RICA, em alguns Estados-Membros, a execução técnica do inquérito afetou a qualidade dos resultados e a representatividade da amostra variou entre os Estados-Membros. Consequentemente, nem todos os setores, classes de dimensão e regiões estavam suficientemente bem representados na RICA, o que reduz a sua utilidade para efeitos de análise. Além disso, o financiamento insuficiente dos Estados-Membros para a recolha dos dados da RICA pode afetar a qualidade dos resultados obtidos (pontos 59-72).

98

A auditoria detetou determinadas insuficiências nas disposições de garantia da qualidade da RICA (pontos 73-76).

Recomendação 5 — Melhorar a qualidade da RICA

A Comissão deve também corrigir as insuficiências identificadas na aplicação da RICA, definindo um calendário preciso com os Estados-Membros em causa e incentivando uma melhor utilização do potencial deste sistema.

A Comissão deve continuar a desenvolver as atuais disposições em matéria de qualidade aplicáveis à elaboração das estatísticas da RICA pelos Estados-Membros, que assegure uma representação adequada, em todos os Estados-Membros, dos setores e classes de dimensão das explorações relevantes para a PAC e reflita igualmente as opções tomadas pelos Estados-Membros no âmbito da PAC.

A Comissão não definiu indicadores pertinentes para avaliar de forma eficaz o desempenho das medidas da PAC de apoio ao rendimento dos agricultores

99

O caráter vago dos objetivos e a ausência de um valor de referência tornam difícil avaliar, com base nos indicadores de desempenho, se cada uma das medidas da PAC de apoio ao rendimento dos agricultores alcançou os seus objetivos. As opções dos Estados-Membros na execução dos pagamentos diretos representam um desafio adicional para a Comissão analisar se estes pagamentos contribuíram de forma mais eficiente e eficaz para a realização dos objetivos da PAC e, dessa forma, para o valor acrescentado europeu (pontos 79-82).

Conclusões e recomendações

100

Os indicadores da Comissão relativos à produção alimentar viável e ao rendimento dos agricultores não são suficientemente fiáveis ou não apresentam uma relação suficientemente clara com as medidas da PAC que demonstre que estas contribuíram de forma eficaz e eficiente para obter os efeitos pretendidos. As limitações ao nível da disponibilidade dos dados diminuem ainda mais a pertinência dos indicadores, que também não indicam se os objetivos foram eficientemente alcançados, o que obriga a uma análise aprofundada dos fatores com impacto no rendimento dos agricultores (pontos 83-87).

Recomendação 6 — Melhorar a medição do desempenho das medidas da PAC de apoio ao rendimento dos agricultores

Considerando as insuficiências observadas pelo Tribunal, a Comissão deve melhorar a fiabilidade e a exaustividade das informações sobre o desempenho das medidas da PAC relativas ao rendimento dos agricultores. Para o efeito, deve:

- o definir desde o início objetivos operacionais e valores de referência adequados que permitam comparar o desempenho das medidas da PAC no próximo período de programação;
- o no âmbito das suas avaliações, complementar o atual quadro de indicadores de desempenho com outros dados pertinentes e de boa qualidade para medir os resultados alcançados;
- o ainda no âmbito das suas avaliações, avaliar a eficácia e a eficiência das medidas destinadas a apoiar o rendimento dos agricultores.

O presente relatório foi adotado pela Câmara I, presidida por Augustyn KUBIK, membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 13 de janeiro de 2016.

Pelo Tribunal de Contas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

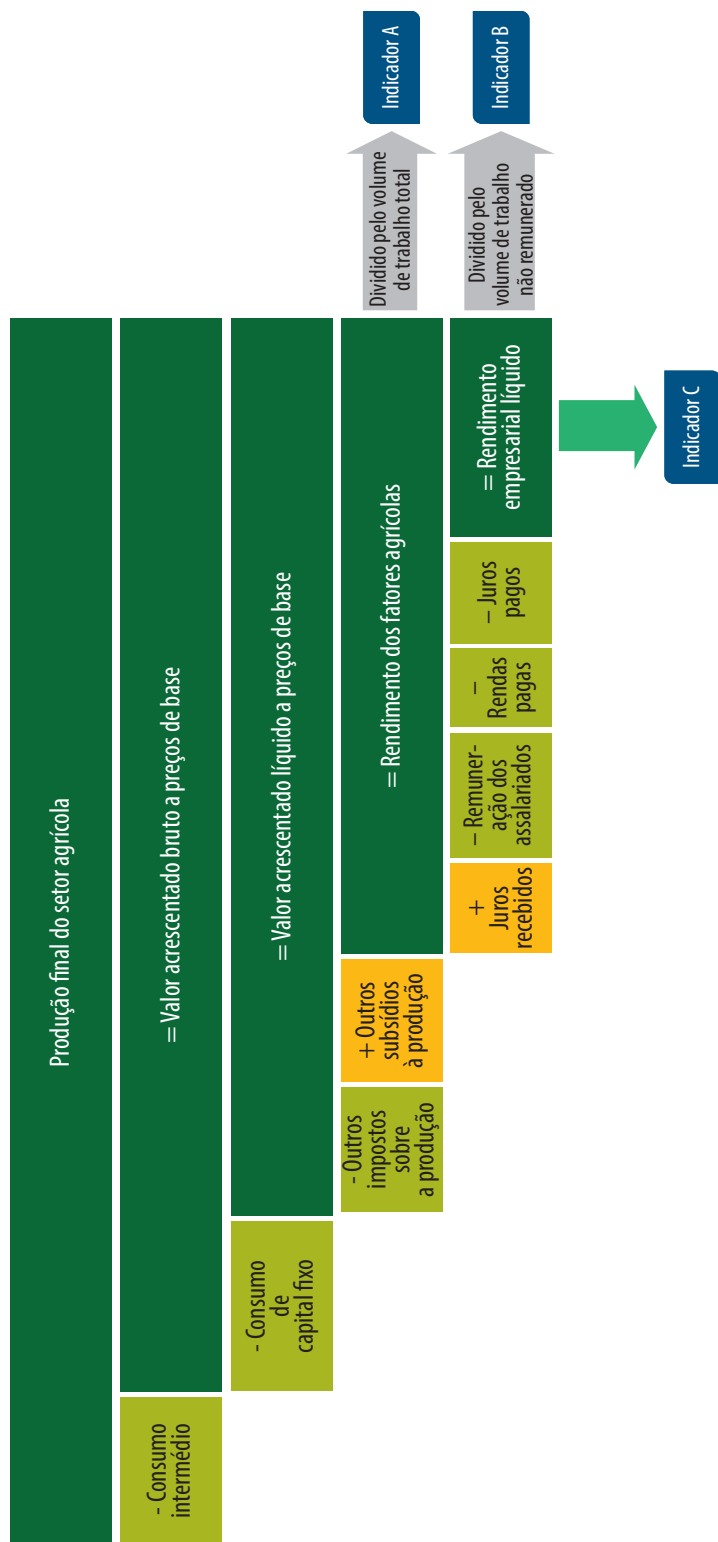
Opções dos Estados-Membros para a aplicação dos pagamentos diretos da UE

Estado-Membro	Pagamento de base	Pagamento único por superfície	Pagamento redistributivo	Pagamento para os jovens agricultores	Pagamento para zonas com condicionantes naturais	Pagamento por práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente ¹	Apoio associado voluntário	Regime da pequena agricultura
Bélgica	X	-	X	X	-	X	X	-
Bulgária	-	X	X	X	-	X	X	X
República Checa	-	X	-	X	-	X	X	-
Dinamarca	X	-	-	X	X	X	X	X
Alemanha	X	-	X	X	-	X	-	X
Estónia	-	X	-	X	-	X	X	-
Irlanda	X	-	-	X	-	X	X	-
Grécia	X	-	-	X	-	X	X	X
Espanha	X	-	-	X	-	X	X	X
França	X	-	X	X	-	X	X	-
Croácia	X	-	X	X	-	X	X	X
Itália	X	-	-	X	-	X	X	X
Chipre	-	X	-	X	-	X	X	-
Letónia	-	X	-	X	-	X	X	-
Lituânia	-	X	X	X	-	X	X	X
Luxemburgo	X	-	-	X	-	X	X	-
Hungria	-	X	-	X	-	X	X	X
Malta	X	-	-	X	-	X	X	X
Países Baixos	X	-	-	X	-	X	X	-
Áustria	X	-	-	X	-	X	X	X
Polónia	-	X	X	X	-	X	X	X
Portugal	X	-	-	X	-	X	X	X
Roménia	-	X	X	X	-	X	X	X
Eslovénia	X	-	-	X	-	X	X	X
Eslováquia	-	X	-	X	-	X	X	-
Finlândia	X	-	-	X	-	X	X	-
Suécia	X	-	-	X	-	X	X	-
Reino Unido	X	-	-	X	-	X	X	-

¹ O designado «pagamento por ecologização».

Anexo II

Cálculo do rendimento agrícola definido nas CEA



Cálculo do rendimento no quadro da RICA

Existências finais de produtos agrícolas	
+ Vendas	
+ Ajustamento dos valores do inventário dos efetivos	– Existências iniciais de produtos agrícolas
+ Autoconsumo	– Compra de animais
+ Autoutilização	
= Produção (animal e vegetal)	
	– Consumo intermédio
+ Subvenções da exploração	– Saldo IVA e impostos de exploração
= Valor acrescentado bruto da exploração (rendimento bruto da exploração)	
	– Depreciação
= Valor acrescentado líquido da exploração	
+ Ajudas ao investimento	– Salários, rendas e juros pagos
= Rendimento familiar da exploração	

Indicadores de desempenho da Comissão para avaliar a PAC

Indicadores de realizações (quem e o que é apoiado)

Pagamentos diretos

Superfície e número de agricultores no âmbito de

- Regime de pagamento de base
- Regime de pagamento único por superfície
- Ajuda nacional transitória
- Pagamento redistributivo
- Ecologização (diversificação das culturas, prados permanentes, superfície de interesse ecológico, agricultores biológicos, etc.)
- Pagamento para jovens agricultores
- Regime dos pequenos agricultores
- Apoio associado voluntário
- Pagamento para zonas com condicionantes naturais
- Programas nacionais para o setor do algodão

Medidas de mercado

- Intervenção pública (volume e duração)
- Armazenagem privada (volume e duração)
- Restituições à exportação (quantidade de produtos exportados com restituições à exportação)
- Medidas excecionais (consoante o caso)
- Organizações de produtores (% de produção comercializada por organizações de produtores e associações de organizações de produtores)
- Programas escolares (número de beneficiários finais dos regimes de distribuição de leite e fruta nas escolas)
- Número de hectares de novas plantações vinícolas
- Número de hectares de vinhas reestruturadas
- Número de projetos de promoção, projetos de investimento e medidas inovadoras no setor vitivinícola

Aspetos horizontais

- Número de hectares e parte correspondente aos pagamentos da PAC sujeitos a condicionalidade
- Indicações geográficas da política de qualidade (setor vitivinícola), número de novas denominações de origem protegida, de indicações geográficas protegidas e de especialidades tradicionais garantidas, por setor
- Número de hectares de agricultura biológica (total e em conversão) e de operadores biológicos registados certificados
- Número de programas (dentro e fora da UE) e de novas organizações proponentes da política de promoção
- Número de agricultores beneficiários do aconselhamento agrícola

Indicadores de impacto (domínios em que a PAC deverá ter influência)**Objetivo geral: produção alimentar viável**

Rendimento empresarial agrícola - Rendimento dos fatores agrícolas - Produtividade total dos fatores na agricultura - Variabilidade dos preços dos produtos de base na UE - Evolução dos preços dos produtos alimentares no consumidor - Balança comercial agrícola

Objetivo geral: gestão sustentável dos recursos naturais e ações climáticas

Emissões com origem na agricultura - Indicador relativo às aves das terras agrícolas - Sistemas agrícolas de elevado valor natural - Captação de água na agricultura - Qualidade da água - Matéria orgânica do solo em terras aráveis - Erosão dos solos pela água

Objetivo geral: desenvolvimento territorial equilibrado

Taxa de emprego rural - Grau de pobreza rural - PIB *per capita* rural

Indicadores de resultados (o que foi alcançado pelas medidas da PAC)**Objetivos específicos: contribuir para os rendimentos agrícolas e limitar a sua variabilidade, aumentar a competitividade da agricultura da UE, aumentar a parte na cadeia alimentar e manter a estabilidade do mercado**

Parte correspondente às ajudas diretas no rendimento agrícola - Variabilidade dos rendimentos agrícolas (por tipo de exploração; por dimensão económica) - Valor acrescentado para os produtores primários na cadeia alimentar - Exportações agrícolas da UE - Parte correspondente às exportações agrícolas da UE nas exportações mundiais - Parte correspondente aos produtos finais nas exportações agrícolas da UE - % do volume de produtos comprados em armazenagem de intervenção ou privada, em relação à produção total da UE - % do volume de produtos exportados com restituições à exportação, em relação à produção total da UE - Preços dos produtos de base da UE em comparação com os preços mundiais - Valor da produção no âmbito dos regimes de qualidade da UE em comparação com o valor total da produção agrícola e alimentar - Importância da agricultura biológica - Parte correspondente à superfície biológica na superfície agrícola utilizada (SAU) total - Parte correspondente aos animais de criação biológica na criação total de animais

Objetivos específicos: fornecer bens públicos, prosseguir as ações de atenuação e adaptação às alterações climáticas, promover a utilização eficiente dos recursos através da inovação

Diversidade de culturas (nas explorações e numa região) - Parte correspondente às pastagens na SAU total - Parte correspondente à superfície de interesse ecológico (SIE) em terras agrícolas - Parte correspondente à superfície sujeita a práticas de «ecologização» - Emissões líquidas de gases com efeito de estufa com origem nos solos agrícolas

Objetivo específico: manter uma agricultura diversificada na UE

Diversidade estrutural (em termos absolutos e relativos) – Outros indicadores de resultados relativos ao desenvolvimento rural, especificados no Regulamento de Execução (UE) n.º 808/2014

CrITÉRIOS de qualidade aplicÁveis ÀS estatísticas europeias¹

Princípios do Código de Conduta do Eurostat	
Pertinência	grau em que as estatísticas satisfazem as necessidades atuais e potenciais dos utilizadores;
Precisão	proximidade das estimativas relativamente aos valores reais não conhecidos;
Atualidade	desfasamento temporal entre a disponibilidade da informação e o acontecimento ou fenómeno que tal informação descreve;
Pontualidade	desfasamento temporal entre a data de publicação dos dados e a data em que estes deveriam ter sido fornecidos;
Acessibilidade e clareza	condições e formas pelas quais os utilizadores podem obter, utilizar e interpretar os dados;
Comparabilidade	medição do impacto das diferenças dos conceitos estatísticos, instrumentos e processos de medição aplicados na comparação das estatísticas entre zonas geográficas, domínios setoriais ou ao longo do tempo;
Coerência	adequação dos dados para se combinarem, de forma fiável, de maneiras diferentes e para várias utilizações.

1 Artigo 12.º do Regulamento (CE) n.º 223/2009.

Resumo

I
O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece cinco objetivos da PAC, dos quais apenas um está ligado ao rendimento dos agricultores (embora, na realidade, não mencione, a palavra rendimento).

A reforma da PAC de 2013 especifica três objetivos políticos (produção alimentar viável; gestão sustentável dos recursos naturais e ações climáticas; desenvolvimento territorial equilibrado), o primeiro dos quais menciona especificamente o rendimento dos agricultores.

No entanto, o rendimento não constitui o único objetivo da PAC e os pagamentos diretos não são o único instrumento desta política com impacto no rendimento; nem o seu impacto se limita ao rendimento, uma vez que apoiam a produção conjunta de bens privados e públicos. Tal como os pagamentos por superfície, contribuem não só para apoiar o rendimento dos agricultores, mas também para outros objetivos relacionados com a utilização das terras, como a proteção dos solos, o reforço da biodiversidade e a atenuação das alterações climáticas, em conjunto com outros instrumentos da PAC. Por conseguinte, é muito difícil associar claramente certos pagamentos a impactos concretos.

II
O novo quadro de acompanhamento e avaliação da PAC foi concebido de forma clara pelo legislador, de modo a refletir o impacto combinado das diferentes medidas em relação a estes vários objetivos. Cada um destes objetivos será monitorizado e avaliado utilizando um conjunto global de indicadores comuns, alguns específicos das medidas e outros mais amplos, a fim de refletir os efeitos combinados.

Embora sejam úteis como ponto de partida, os indicadores individuais não podem avaliar diretamente o impacto de uma política ou medida; tal deve ser feito tendo em conta outros elementos que influenciam a política e os seus efeitos. Por conseguinte, as vantagens ou desvantagens dos indicadores individuais dependerão da forma como forem utilizados na avaliação.

IV
Os indicadores e instrumentos individuais têm os seus pontos fortes e fracos; mas, no seu conjunto, o sistema proporciona o melhor equilíbrio possível entre as necessidades de informação e os respetivos custos e encargos administrativos.

Aquilo que é identificado como uma limitação dos dados estatísticos constitui, na realidade, a representação das principais características das fontes de dados.

V
A Comissão dispõe de dados representativos sobre o rendimento proveniente das atividades agrícolas, que podem ser utilizados para avaliar o desempenho das medidas da PAC de apoio ao rendimento dos agricultores.

No Tratado, é estabelecida uma ligação entre o aumento da produtividade da agricultura e a garantia de um nível de vida equitativo para a população agrícola, designadamente graças ao aumento do rendimento individual das pessoas que trabalham na agricultura. Por conseguinte, é adequado concentrar-se no rendimento proveniente das atividades agrícolas, já que este rendimento é de importância primordial para a PAC.

VI a) A RICA não foi concebida para recolher dados sobre o rendimento dos agregados familiares agrícolas

A RICA é uma fonte de dados primordial para o quadro de acompanhamento e avaliação da PAC. Os seus objetivos estão claramente estabelecidos no Regulamento (CE) n.º 1217/2009 do Conselho, de 30 de novembro de 2009, nomeadamente recolher os dados contabilísticos necessários para a verificação anual dos rendimentos nas explorações agrícolas incluídas no campo de observação e para a análise do funcionamento económico das explorações agrícolas; a avaliação do nível de vida dos agricultores ou do rendimento dos agregados familiares agrícolas está fora do âmbito da RICA.

VI b) Os custos da recolha de dados sobre o rendimento dos agregados familiares agrícolas podem suplantam as vantagens

A Comissão está consciente do valor analítico global das estatísticas relativas ao rendimento dos agregados familiares em diferentes setores, tendo sido feitas várias tentativas no sentido de instituir essa recolha de dados nos últimos anos. No entanto, em parte devido à resistência dos Estados-Membros em incluir nas estatísticas as informações sobre a tributação, o debate não permitiu chegar a conclusões positivas. Dado que a PAC se concentra no apoio ao rendimento das atividades agrícolas e de desenvolvimento rural, um acompanhamento global do rendimento dos agregados familiares agrícolas não constituía uma prioridade, nem era viável incluir esta nova recolha de dados no programa de trabalho estatístico. Em contrapartida, foi concebido um inquérito específico da UE (SILC) destinado a recolher informações sobre o nível de vida dos agregados familiares da UE.

VI c) As informações sobre o rendimento agrícola fornecidas pela RICA estão completas

Com efeito, a amostra da RICA abrange apenas as explorações agrícolas com práticas de contabilidade, dado que a inclusão de explorações não comerciais implicaria a inclusão de dados menos fiáveis, baseados mais em estimativas do que em provas concretas. No entanto, a utilização de limiares diferentes por Estado-Membro da UE permite à amostra da RICA cobrir explorações agrícolas de dimensão económica diferente e, por conseguinte, ter em conta as diferenças de natureza comercial das explorações nos diferentes setores agrícolas de toda a Europa.

VII

O sistema rigoroso de controlo e validação de dados instituído pela Comissão para a RICA assegura a verificação e garante um nível elevado de qualidade dos dados recolhidos. Além disso, as visitas no local permitem assegurar o acompanhamento dos problemas detetados. O Tribunal não identificou deficiências concretas nos procedimentos de validação de dados instituídos pelos serviços da Comissão.

A utilização alargada dos dados da RICA pelos serviços da Comissão e pela comunidade de investigadores garante que os utilizadores principais possam verificar de forma efetiva a qualidade dos dados.

VIII

O Regulamento (UE) n.º 1306/2013 especifica claramente os objetivos em relação aos quais o quadro de acompanhamento e avaliação deve medir o desempenho da PAC. Embora cada indicador individual apresente vantagens e desvantagens, o conjunto de indicadores definido neste contexto proporciona o melhor equilíbrio possível entre as necessidades de informação e os respetivos custos e encargos administrativos.

IX (a)

A Comissão aceita parcialmente esta recomendação e examinará a forma como poderá aplicá-la.

A Comissão considera que o atual quadro para a prestação de informações sobre o rendimento proveniente das atividades agrícolas poderia ser reforçado, mas considera também que os encargos administrativos inerentes ao desenvolvimento de um quadro para a prestação de informações sobre o rendimento disponível dos agregados familiares agrícolas poderão exceder as potenciais vantagens. Seria difícil estabelecer a base jurídica necessária para a referida recolha de dados.

O rendimento disponível dos agregados familiares agrícolas é um conceito muito mais vasto do que o rendimento das explorações agrícolas. A PAC apoia o rendimento dos agricultores prestando apoio às suas atividades agrícolas. Por conseguinte, é importante analisar a evolução do rendimento proveniente das atividades agrícolas, a fim de avaliar se o objetivo foi alcançado.

IX (b)

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão tenciona:

- desenvolver as CEA com vista a fornecer informações mais pormenorizadas sobre os fatores que têm impacto no rendimento agrícola;
- realizar um estudo, a fim de analisar a possibilidade de continuar a aperfeiçoar as CEA de modo a proporcionar uma estimativa razoável do valor económico dos bens públicos produzidos pelos agricultores;
- debater com os Estados-Membros a possibilidade de formalizar acordos operacionais que abrangam as CEA regionais;
- examinar se as informações das CEA são utilizadas adequadamente nos indicadores de rendimento.

IX (c)

A Comissão aceita esta recomendação.

Os dados da RICA abrangem já a quase totalidade dos subsídios da UE.

IX (d)

No que se refere às CEA, a Comissão aceita a recomendação. A Comissão tenciona introduzir nas CEA relatórios periódicos sobre a qualidade e avaliação da conformidade, com vista a obter garantias razoáveis de que os Estados-Membros estabeleceram um quadro de garantia da qualidade.

No que diz respeito à RICA, a Comissão tenciona corrigir as insuficiências detetadas na sua aplicação, **acordando um calendário claro** com os Estados-Membros em causa e incentivando uma melhor utilização do potencial do sistema. A Comissão está consciente dos problemas de desempenho da RICA nos Estados-Membros, estando já em curso ações para suprir as deficiências detetadas. Foi elaborado um plano anual de visitas no local, juntamente com planos de ação e reuniões de acompanhamento para avaliar os progressos realizados sobre os pontos acordados. Nos últimos anos, esta abordagem conduziu a melhorias consideráveis em vários Estados-Membros.

X

A Comissão aceita esta recomendação. Os indicadores definidos são apenas o ponto de partida das avaliações. Neste contexto, é uma boa prática os avaliadores utilizarem informações adicionais para avaliarem os resultados alcançados. As avaliações permitem determinar, nomeadamente, a eficácia e a eficiência das medidas da PAC em relação aos seus objetivos.

Introdução

03

No que se refere aos pagamentos diretos, a reforma da PAC de 2003 deu início a uma mudança dos pagamentos associados ao tipo de produção para os pagamentos *dissociados* da produção. Isto foi feito para reforçar a orientação da agricultura para o mercado (deixaram de existir restrições às opções de produção dos agricultores) e está em consonância com os compromissos que assumimos no âmbito da OMC. No entanto, ambos os tipos de apoio, tanto o anterior como o posterior a 2003, eram uma forma de apoio aos rendimentos agrícolas.

Outros instrumentos da PAC também desempenham um papel de apoio ao rendimento dos agricultores, como os auxílios ao investimento, os pagamentos em zonas com condicionantes naturais (desenvolvimento rural) e as medidas de mercado (organização de mercado única).

Além disso, uma das principais tendências dos últimos 10 anos é uma maior ênfase nas preocupações ambientais e climáticas, não só através da introdução do «pagamento ecológico» em 2013, mas também através da condicionalidade e muitas outras medidas ambientais. Espera-se que o apoio da PAC proporcione apoio ao rendimento agrícola, mas, *ao mesmo tempo*, contribua para a melhoria do ambiente (e do clima).

04

Os objetivos da PAC e a justificação específica dos pagamentos diretos e outros instrumentos foram amplamente debatidos com as partes interessadas e outras instituições aquando da preparação da reforma. Foi organizado um debate público e elaborada uma comunicação. As propostas legislativas da Comissão relativas aos pagamentos diretos continham uma exposição de motivos que justificava a reforma [COM(2011) 625 final/2].

Além disso, os três objetivos gerais da PAC foram integrados no Regulamento (UE) n.º 1306/2013 (artigo 110.º) e os objetivos específicos são definidos no Regulamento de Execução (UE) n.º 834/2014 (considerando 2).

06

A PAC apoia o rendimento dos agricultores através do apoio à atividade agrícola (concessão por superfície, alguns apoios específicos por setor, investimentos, medidas de mercado, atividades ambientais nas superfícies agrícolas). Por conseguinte, é coerente acompanhar os rendimentos gerados por essas atividades agrícolas. Acompanhar o rendimento total dos agregados familiares agrícolas a nível da UE é interessante, mas não deve constituir a base para determinar a necessidade de apoio às atividades agrícolas.

A Comissão considera que o conceito de rendimento global disponível dos agregados familiares agrícolas (rendimento total excluindo impostos e contribuições para a segurança social) não é o mais pertinente para os objetivos da PAC. Deve ser assegurado um nível de vida equitativo à população agrícola, designadamente através do aumento do rendimento individual das pessoas que trabalham na agricultura.

12

O considerando 68 do Regulamento (UE) n.º 1306/2013 determina também os objetivos em relação aos quais o desempenho da PAC deve ser avaliado. Para o efeito, são utilizados os indicadores definidos nos Regulamentos de Execução (UE) n.º 808/2014 e n.º 834/2014.

15

Os indicadores fornecem a base para avaliar o desempenho da PAC em relação aos seus objetivos, nomeadamente: eficácia, eficiência, pertinência, coerência e valor acrescentado da UE. No entanto, os indicadores enquanto tais, em especial quando considerados isoladamente, não permitem avaliar o desempenho de uma política, medida ou atividade, uma vez que a evolução do valor do indicador ao longo do tempo tem de ser avaliada e entendida no contexto em que ocorre.

16

Na sequência da auditoria do Tribunal, a Comissão reviu o quadro jurídico da RICA, incluindo, nomeadamente, o rendimento proveniente de outras atividades lucrativas.

Observações

25 — Quadro Comum de Acompanhamento e Avaliação (QCAA) da PAC

O QCAA foi claramente definido na legislação, nomeadamente em relação ao rendimento dos agricultores. Estabelece uma hierarquia de indicadores ligados a vários níveis de impacto, resultados, realizações e contexto da PAC. Foram identificadas as fontes de dados, com destaque para as ferramentas de recolha de dados estabelecidas, para cada um destes indicadores. Embora seja sempre possível introduzir melhoramentos, existe claramente um conjunto de dados.

26

O artigo 39.º, n.º 1, alínea b), do TFUE associa à produtividade agrícola o objetivo que consiste em assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola. Esta associação já se encontra consagrada na própria disposição, que se refere especificamente «aos que trabalham na agricultura». Esta referência não abrange as pessoas que não trabalham na agricultura (como os membros do agregado familiar que exercem outras profissões), nem as atividades de um agricultor que, claramente, não estão ligadas à agricultura. Assim, o artigo 39.º, n.º 1, alínea b), do TFUE está também claramente ligado ao artigo 39.º, n.º 1, alínea a), do TFUE («incrementar a produtividade da agricultura»), tal como sublinhado pela expressão «deste modo» no início do artigo 39.º, n.º 1, alínea b), do TFUE. Por conseguinte, a Comissão considera que é adequado centrar-se no rendimento proveniente das atividades agrícolas (incluindo as atividades conexas), uma vez que este rendimento tem uma importância primordial para a PAC (e não no rendimento global do agregado familiar que não esteja ligado à agricultura e ao desenvolvimento rural).

27

O quadro estatístico para fornecer informações sobre o rendimento proveniente das atividades agrícolas é representado pela RICA e pelas CEA. As informações sobre o rendimento dos agregados familiares agrícolas são recolhidas no âmbito das EUSILC e a dimensão da amostra foi concebida de forma a cobrir o conjunto da população. Na maioria dos Estados-Membros, o inquérito não permite, em geral, recolher dados desagregados sobre o setor agrícola.

Dado que as informações disponíveis apontem para a importância crescente dos rendimentos não relacionados com a atividade agrícola em sentido estrito, mas sim com a diversificação da atividade agrícola, o inquérito da RICA foi objeto de uma revisão aprofundada que inclui no cálculo do rendimento da exploração agrícola um conjunto de dados completamente novo sobre o rendimento proveniente de outras atividades lucrativas relacionadas com a exploração.

Com efeito, a Comissão analisou a viabilidade da recolha de dados de carácter microeconómico relativos aos rendimentos dos agregados familiares agrícolas. No entanto, o projeto sobre o Rendimento do Setor das Famílias Rurais (RSFR) não foi prosseguido no contexto do Comité Permanente das Estatísticas Agrícolas (CPSA).

28

A dimensão da amostra EU-SILC destina-se a abranger o conjunto da população, não permitindo, em geral, obter resultados desagregados para o setor agrícola com uma precisão aceitável na maioria dos Estados-Membros.

30 — Comparação do rendimento em todos os setores da economia

A Comissão considera importante comparar o **rendimento proveniente das atividades agrícolas** com os salários médios noutros setores da economia, e de dispor de um sistema de referência para esta comparação¹.

A PAC apoia o rendimento dos agricultores através do apoio à atividade agrícola (concessão por superfície, alguns apoios a setores específicos, investimentos, medidas de mercado, atividades ambientais nas superfícies agrícolas). Por conseguinte, é coerente acompanhar os rendimentos gerados a partir dessas atividades agrícolas e compará-los com os custos de oportunidade, nomeadamente os salários que poderiam ser recebidos noutros setores. Acompanhar o rendimento total dos agregados familiares agrícolas a nível da UE é interessante, mas não deve constituir a base para determinar a necessidade de apoio às atividades agrícolas.

32

As comparações dos níveis de rendimento dos diferentes grupos de explorações agrícolas são realizadas periodicamente com base nos dados da RICA. Não é possível fazer esta diferenciação nas contas nacionais, nem em relação à agricultura nem em relação a outros setores da economia. Os valores obtidos servem de indicações para comparar a agricultura com os outros setores da economia, que são igualmente muito diversos.

33

As CEA são compiladas em conformidade com os conceitos e normas de base do SEC 95². Contudo, o Regulamento (CE) n.º 549/2013 não se aplica às CEA e o SEC 2010 (a versão revista do SEC 95) só pode ser aplicado mediante alteração do ato jurídico das CEA, que se encontra em curso.

As principais diferenças entre o SEC 95 e o SEC 2010 não estão especificamente ligadas à agricultura. Alguns Estados-Membros examinaram as consequências da alteração: alguns concluíram que o impacto era reduzido, outros que não houve impacto.

34

Com efeito, as CEA não foram concebidas para ajudar a analisar a dependência de setores específicos dos subsídios e a sua importância para uma agricultura viável nas regiões, para tipos específicos de produção ou para grupos socioeconómicos específicos de agricultores.

Por conseguinte, a Comissão utiliza a RICA para avaliar o impacto dos subsídios a nível das explorações agrícolas.

¹ Os valores devem ser interpretados com cuidado, devido a diferenças conceptuais entre a medição do rendimento dos agricultores proveniente das atividades agrícolas e os salários médios na economia, bem como à falta de dados fiáveis sobre as estatísticas laborais de equivalentes a tempo inteiro, relativas à economia no seu conjunto nalguns Estados-Membros.

² O CEC é o sistema europeu de contas nacionais e de contas regionais utilizado pelos Estados-Membros da União Europeia e outros países.

35

A Comissão concorda que as informações sobre os preços e rendas das terras são importantes para avaliar o impacto da PAC. Em novembro de 2014 e em julho de 2015, a Comissão apresentou ao Comité Permanente das Estatísticas Agrícolas (CPSA) e ao Grupo Diretor sobre Estatísticas Agrícolas (DGAS), respetivamente, um projeto de regulamento da Comissão relativo aos preços e rendas das terras, o que constituiria um passo intermédio para um eventual regulamento do Parlamento e do Conselho. No CPSA e no DGAS não houve consenso a favor do regulamento da Comissão. Concluiu-se que as estatísticas sobre os preços das terras eram sensíveis e que um pequeno número de transações poderia dar origem a estatísticas pouco fiáveis. A estratégia para as estatísticas agrícolas em 2020 e posteriormente prevê a eventual inclusão das estatísticas dos preços agrícolas num regulamento-quadro relativo às estatísticas sobre as receitas/despesas agrícolas.

36

O artigo 14.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento (CE) n.º 223/2009 reconhece os acordos celebrados por escrito enquanto meio para aplicar o Programa Estatístico Europeu. Esses acordos são celebrados entre as autoridades estatísticas nacionais e a Comissão.

Neste caso, os acordos são anteriores ao Regulamento (CE) n.º 223/2009 e foram concluídos com base em acordos informais.

A Comissão tomará as medidas necessárias para formalizar os acordos operacionais relativos ao fornecimento de dados das CEA regionais.

38

As CEA apresentam tanto valores absolutos como índices. Enquanto os índices se destinam claramente a monitorizar as alterações ao longo do tempo, os valores absolutos podem ser utilizados para comparar os níveis do rendimento médio entre os países, quando inseridos num contexto. Uma apresentação por unidade de trabalho anual não pretende mostrar os níveis de rendimento dos particulares ou dos agregados familiares (e ainda menos o nível de vida dos agregados familiares agrícolas). O seu intuito é antes demonstrar o impacto das mudanças estruturais (ou seja, a redução do número de postos de trabalho no setor agrícola) sobre os rendimentos agrícolas médios ao longo do tempo. Além disso, a Comissão tem plena consciência das limitações associadas, inevitavelmente, à utilização de indicadores. Por conseguinte, a utilização de um indicador individual para avaliar o desempenho ou apreciar as suas vantagens ou desvantagens de forma isolada tem apenas um valor limitado.

39

De acordo com o Inquérito sobre a Estrutura das Explorações Agrícolas de 2010 do Eurostat, 97% das explorações agrícolas da UE eram geridas por um único proprietário (ver ponto 6 do Tribunal), embora 27% da superfície agrícola da UE fossem explorados por entidades jurídicas.

Na sua descrição do indicador «rendimento empresarial agrícola» para o sistema de acompanhamento e de avaliação da PAC, a Comissão deixou bem claro que não se trata de um indicador do rendimento total ou do rendimento disponível das famílias que trabalham na agricultura, uma vez que estas últimas, para além dos seus rendimentos puramente agrícolas, podem ter igualmente rendimentos provenientes de outras fontes (atividades não agrícolas, salários, prestações sociais e rendimentos da propriedade). Por outras palavras, o rendimento empresarial agrícola não deve ser considerado como o rendimento dos agricultores³.

É importante analisar as estatísticas disponíveis de forma global. As informações provenientes da RICA podem complementar as informações com origem nas CEA.

3 Ver http://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context/2015/2015-10-01-context-indicators_en.pdf

41

As reformas sucessivas da PAC também provocaram importantes desenvolvimentos na RICA. Foram acrescentadas ao questionário da RICA algumas variáveis agroambientais e um novo conjunto de variáveis para os subsídios, incluindo a «ecologização» (Regulamentos (UE) n.º 385/2012 e 2015/220) para responder à PAC pós-2013. De igual modo, a reforma da PAC de 2008 deu origem a alterações da RICA no Regulamento (CE) n.º 868/2008, a reforma da PAC de 2003 a alterações da RICA no Regulamento (CE) n.º 2253/2004, etc.

42

Noutros indicadores são tidos em conta fatores de produção externos, tais como o rendimento líquido da exploração e o rendimento líquido da exploração por unidade de trabalho anual. Um vasto leque de indicadores decorrentes dos resultados da RICA pode ser utilizado e adaptado às necessidades específicas da análise.

43

O indicador de rendimento «valor acrescentado líquido da exploração agrícola por unidade de trabalho anual» (VALE/UTA) é igualmente aplicável a estas explorações. É importante sublinhar que a RICA procede à recolha de informações através de um conjunto completo de variáveis contabilísticas individuais, que permite a sua «reagregação» em função das necessidades específicas da análise.

44

Podem ser estabelecidos indicadores de rendimento para as explorações organizadas como empresas convencionais, se tal for necessário para fins analíticos.

45

O rendimento não monetário não é registado de forma explícita na recolha de dados da RICA, mas é tido em conta nas análises baseadas nestes dados (por exemplo, nos indicadores de remuneração do trabalho familiar e de lucro da exploração agrícola). Analisar os efeitos da tributação dos rendimentos a nível dos Estados-Membros ultrapassa o âmbito da RICA.

46

A última versão da ficha de exploração da RICA inclui outras atividades lucrativas diretamente relacionadas com a exploração.

47

Se uma atividade for gerida em unidades de negócio distintas da exploração agrícola constante da amostra da RICA, não contribui para o rendimento da exploração.

Embora possam existir áreas de indefinição entre atividades agrícolas e não agrícolas, a Comissão considera que as fontes de receitas suplementares que não são claramente agrícolas têm uma importância reduzida para a PAC.

Caixa 2

Uma vez que os dados sobre as outras atividades lucrativas diretamente relacionadas com a exploração só são recolhidos na RICA desde o exercício contabilístico de 2014 e que esses dados devem ser comunicados à Comissão até 31/12/2015 (alguns meses mais tarde no caso do Reino Unido e da Alemanha), a avaliação do tratamento incoerente assenta sobretudo nas práticas de registo anteriores à introdução da nova ficha de exploração.

Espera-se que todos os Estados-Membros da UE comuniquem os respetivos dados em conformidade com as normas harmonizadas para cujo estabelecimento contribuíram e que votaram no Comité da RICA. Só será possível proceder a uma avaliação do tratamento das outras atividades lucrativas diretamente relacionadas com a exploração agrícola quando estiverem disponíveis todos os dados validados relativos a 2014.

48

Tal como explicado na legislação e na metodologia da RICA, as diferenças de limiares e de coberturas nos vários Estados-Membros são uma das condições prévias para constituir a amostra da RICA e obter resultados significativos, tendo em conta o âmbito de aplicação e os objetivos deste inquérito. Com efeito, os limiares diferentes refletem e portanto têm em conta, as estruturas de exploração em determinados Estados-Membros. Tal como sucede em relação à cobertura dos subsídios da UE, a comparação anual entre o montante total dos pagamentos diretos concedidos aos beneficiários da UE e os resultados agregados obtidos com a recolha de dados da RICA apresenta uma boa cobertura em toda a UE, ou seja, superior a 90% em relação aos pagamentos diretos dissociados. Prova disso é a ampla utilização dos dados da RICA nas avaliações de impacto e nas análises económicas dos efeitos dos subsídios da PAC no rendimento das explorações agrícolas.

49

Uma vez que as explorações abrangidas pela RICA representam a maior percentagem possível da produção, da superfície e da mão-de-obra agrícolas nas explorações geridas com orientação para o mercado, é o rendimento deste tipo de explorações que a RICA procura comparar. A comparação do rendimento agrícola nos vários Estados-Membros recorrendo à RICA é interessante justamente porque a estrutura diferente das explorações agrícolas a nível nacional é refletida na amostra. Se uma exploração com uma produção-padrão de 10 000 EUR anuais não for representativa das explorações agrícolas visadas pela RICA num determinado Estado-Membro, não há razão para a incluir na comparação. Assim, as comparações do rendimento médio por trabalhador de todas as explorações abrangidas pela RICA só podem dar origem a interpretações incorretas sobre a situação do rendimento dos agricultores nos vários Estados-Membros se os dados não forem acompanhados de explicações pormenorizadas sobre a parte da população das explorações que representam.

50

A RICA foi estabelecida para recolher os dados contabilísticos necessários nomeadamente para:

- (a) a verificação anual dos rendimentos das explorações agrícolas incluídas no campo de observação; e
- (b) a análise do funcionamento económico das explorações agrícolas.

Não foi concebida nem para ser representativa dos beneficiários de apoio da UE nem para ser um instrumento de acompanhamento das medidas de desenvolvimento rural. Tal exigiria uma adaptação da amostra a cada reforma da política, o que comprometeria a continuidade e a fiabilidade dos dados.

No entanto, a RICA abrange mais de 90% dos pagamentos diretos. Os beneficiários não abrangidos são, na sua maioria, agricultores a tempo parcial ou que praticam uma agricultura de subsistência, que se situam abaixo dos respetivos limiares do inquérito e recebem apenas uma pequena parte do orçamento total. É pouco provável que estes beneficiários tenham condições para manter uma contabilidade agrícola suscetível de ser utilizada na RICA.

Os ajustamentos estruturais a nível das explorações agrícolas da UE reduziram o número dessas explorações; em consequência, o número de beneficiários de pagamentos diretos também diminuiu (- 12% na UE-15, - 7% na UE-N10 desde 2005, -4% na Bulgária e na Roménia desde 2008). Uma percentagem menor de beneficiários recebe montantes baixos de pagamentos diretos e, por conseguinte, é concedido um maior montante médio por beneficiário, nomeadamente nos Estados-Membros que aderiram à UE em 2004 e 2007.

51

A Comissão e os Estados-Membros já colaboram em conjunto para permitir a combinação das informações sobre o apoio da UE ao rendimento com os dados sobre as estruturas agrícolas e a utilização das terras. Em 2012 foi criado um grupo de trabalho sobre as ligações entre as fontes de dados administrativas, as estatísticas e a RICA. Vários Estados-Membros da UE participaram, tendo partilhado experiências sobre o nível de integração das suas fontes de dados. Estes trabalhos prosseguem no âmbito dos trabalhos do Eurostat relativos a uma estratégia para as estatísticas agrícolas até 2020 e posteriormente, que atribuem uma grande importância à integração das diferentes fontes de dados. Embora seja necessário ultrapassar vários problemas técnicos e jurídicos, prevê-se claramente uma melhor utilização dos dados administrativos nas estatísticas.

52

Os princípios estatísticos que regem a produção das estatísticas europeias figuram no Regulamento (CE) n.º 223/2009 relativo às Estatísticas Europeias. Constituem a espinha dorsal do quadro de garantia da qualidade e são juridicamente vinculativos. O Código de Prática é um instrumento autorregulador adotado pelo Comité do Sistema Estatístico Europeu (Comité do SEE); a sua aplicação no Sistema Estatístico Europeu é monitorizada com base em avaliações pelos pares e em medidas corretivas. Em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 223/2009 alterado, os Estados-Membros e a Comissão devem tomar todas as medidas necessárias para manter a confiança nas estatísticas europeias através de «Compromissos de Confiança nas Estatísticas».

54

A Comissão solicitou novamente os inventários das CEA.

Em dezembro de 2014 foi lançado um novo exercício de inventário. A disponibilização dos inventários foi fixada em 30.9.2016.

55

O novo exercício de inventário referido no ponto 54 proporcionará informações atualizadas sobre os métodos que podem ser utilizados para avaliar as questões mencionadas nesta observação.

56

Desde dezembro de 2014, a Comissão tem desenvolvido trabalhos sobre as incoerências identificadas em relação ao vinho e ao azeite no contexto do grupo de trabalho «Contas e preços agrícolas». Estes trabalhos ainda estão em curso.

Caixa 3 Segundo parágrafo

A medida em que a mesma atividade secundária não agrícola é separável ou não depende das regras administrativas, que variam de um Estado-Membro para outro. Com efeito, o Regulamento (CE) n.º 138/2004 determina expressamente que cada país deve elaborar a sua própria lista de atividades secundárias não agrícolas não separáveis, em função das características da sua agricultura (anexo 1, ponto 1.30).

Caixa 3 Terceiro parágrafo

Segundo as autoridades romenas, o tratamento dos subsídios está em conformidade com as disposições do Regulamento (CE) n.º 138/2004. Os subsídios em questão são os decorrentes do regime de pagamento único por superfície (RPUS), que é a versão simplificada do regime de pagamento único, aplicável nos Estados-Membros que aderiram à União Europeia em 2004 ou posteriormente⁴.

A Roménia alega que os pagamentos no âmbito do RPUS são subsídios que não estão diretamente associados à produção ou a fatores de produção, na aceção do n.º 3.065, constituindo um apoio direto ao rendimento na aceção do n.º 3.066. Esta questão será objeto de acompanhamento por parte da Comissão.

Caixa 3 Quarto parágrafo

Em relação à França, a questão será objeto de acompanhamento por parte da Comissão.

⁴ Em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 138/2004, anexo, secção 2, Outros subsídios à produção,
3 065. A aplicação do princípio da especialização económica no registo dos outros subsídios à produção pode ser uma questão delicada (...) no caso de subsídios que não estão diretamente associados à produção ou aos fatores de produção, é difícil determinar o momento em que ocorre a operação que os justifica e distingui-lo do momento em que os subsídios são pagos. Neste caso preciso, os subsídios são registados quando são recebidos (critério do pagamento).
3 066. São recomendados os tratamentos particulares seguintes:
(...)
outros subsídios não diretamente associados a produtos ou a fatores de produção (como o apoio direto ao rendimento, as ajudas às zonas menos favorecidas, etc.): recomenda-se que se continue a utilizar o critério do pagamento, visto ser difícil determinar o momento em que foi feito o pedido de indemnização e se os montantes são certos.

57

A revisão dos dados estatísticos é uma abordagem normalizada e aplicada a nível mundial em todos os domínios das estatísticas. As revisões são realizadas quando surgem novas informações que possam ser integradas nos resultados para alcançar uma melhor qualidade. As revisões melhoram a qualidade dos resultados. Os procedimentos de validação desencadeiam reações da Comissão em relação ao remetente quando as atualizações ultrapassam determinados limiares.

58

A Comissão recordou aos quatro Estados-Membros que deveriam entregar a sua autoavaliação.

Resposta comum da Comissão aos pontos 60 e 61

A forma como o sistema escolhido é aplicado contribui para o alto ou baixo nível de qualidade dos dados.

62

Como explicado claramente na legislação da UE (artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1217/2009 do Conselho), o Comité Nacional aprova, em primeiro lugar, o plano de seleção antes de o transmitir à Comissão. Os institutos nacionais de estatística estão representados nos comités nacionais, onde prestam aconselhamento especializado sobre os parâmetros de precisão e os intervalos de confiança.

No passado, a Comissão não dispunha das informações completas mencionadas pelo Tribunal. No entanto, a situação melhorou nos últimos anos.

63

A dimensão da amostra não deve depender exclusivamente do número total de explorações, mas garantir a cobertura das atividades agrícolas de acordo com a diversidade do setor agrícola em termos de tipos e dimensões das explorações em cada região. Por conseguinte, uma certa percentagem de explorações agrícolas pode ser considerada representativa ou não, dependendo da semelhança das explorações do mesmo grupo.

No que se refere à amostra espanhola, a análise do Tribunal baseia-se em dados recolhidos ao abrigo do contrato anterior, que nem sempre assegurava a representatividade pretendida. O contrato foi revisto e as melhorias nele introduzidas refletem-se nos dados relativos aos anos seguintes.

64

A Comissão tem conhecimento dos métodos utilizados para selecionar as explorações agrícolas da amostra, uma vez que esta informação é incluída na ficha do plano de seleção que os Estados-Membros devem comunicar anualmente [artigo 3.º do Regulamento de Execução (UE) 2015/220 da Comissão]. Este conhecimento dos métodos permite fazer uma nova análise da eventual influência dos fatores subjetivos na representatividade das informações obtidas sobre o rendimento.

No que se refere à amostra espanhola, as sub-regiões não são uma das dimensões da cobertura. Com efeito, os dados da RICA devem ser representativos da circunscrição da RICA (região) e a dimensão da amostra deve ser determinada de modo a garantir este nível de cobertura. No entanto, isto não significa que a avaliação dos pagamentos diretos é impossível apenas porque as regiões políticas não correspondem totalmente às regiões estatísticas. Por último, a representação das estruturas territoriais é assegurada a um nível mais elevado de agregação geográfica (como sucede muitas vezes nos inquéritos por amostragem).

Resposta comum da Comissão aos pontos 65 e 66

A Comissão está consciente destas dificuldades e são adotadas medidas adequadas aquando da análise dos dados dos grupos que possuam um número menor de explorações na amostra. Convém sublinhar que as análises da RICA são geridas principalmente por analistas económicos da Comissão que colaboram estreitamente com os controladores de dados e os órgãos de ligação. Além disso, para cada pedido de dados externo dos investigadores, os analistas de dados prestam toda a assistência e informação necessárias para garantir uma interpretação correta dos dados.

68

A Comissão está consciente de que nas pequenas explorações as práticas de contabilidade são menos comuns. Por esta razão, em países como a Roménia e a Espanha foi dedicada mais atenção à análise de possíveis soluções para o risco de recolha de dados de má qualidade.

Depois de analisar o desenvolvimento estrutural do setor agrícola, o órgão de ligação espanhol propôs aumentar o limiar a partir dos dados do exercício contabilístico de 2015, com o mesmo número de explorações de amostra, o que implicará a substituição das pequenas explorações agrícolas sem práticas de contabilidade por explorações declarantes mais representativas.

Quanto à Roménia, dada a estrutura complexa do setor agrícola neste país, que representa cerca de um terço de todas as pequenas explorações da UE, a amostra da RICA e a qualidade dos dados foram objeto de uma observação estrita desde os primeiros anos que se seguiram à adesão à UE.

69

Os resultados da RICA são apresentados por unidade de trabalho anual (por exemplo, o indicador de rendimento valor acrescentado líquido da agricultura por unidade de trabalho anual), o que os torna comparáveis, independentemente do número de horas de trabalho prestadas em explorações concretas.

70

É necessário encontrar um equilíbrio entre uma publicação rápida e uma qualidade satisfatória dos dados. Uma vez que as informações sobre o rendimento agrícola são fundamentais para a PAC e não podem ser utilizadas sem serem validadas, é dada prioridade à qualidade dos dados, embora sejam envidados esforços contínuos no sentido de os dados estarem disponíveis mais rapidamente (um questionário com 2 000 variáveis realizado anualmente em 28 Estados-Membros a cerca de 85 000 explorações agrícolas).

Além disso, a disponibilidade dos dados da RICA validados não é mais morosa do que a de qualquer outra fonte de informação em que sejam necessárias a verificação exaustiva dos dados e a validação dos dados de explorações agrícolas individuais.

As análises baseadas na RICA publicadas pela Comissão incluem estimativas que permitem analisar os dados numa perspetiva de mais longo prazo do que os conjuntos de dados anuais disponíveis.

Além disso, os esforços conjuntos envidados pela Comissão e pelos Estados-Membros já melhoraram claramente a qualidade dos dados que estarão disponíveis para a avaliação da reforma da PAC de 2013.

72

O financiamento potencial da UE na Roménia ascende a 160 EUR multiplicados por 6 000 explorações da amostra, ou seja, 960 000 EUR por ano. A Comissão está consciente das dificuldades encontradas neste Estado-Membro para utilizar o financiamento disponível (embora informações mais recentes levem a crer que as verbas estão a ser utilizadas para melhorar o sistema informático de recolha de dados), mas considera que este seria suficiente para melhorar o sistema da RICA na Roménia.

Na sequência das melhorias registadas nos últimos anos na RICA em Espanha, o Ministério da Agricultura recomeçou a publicação dos dados baseados na RICA no seu sítio Web e no «*Anuario de Estadísticas Agrarias*». Trata-se de um primeiro passo muito bem acolhido rumo à utilização dos dados para fins nacionais.

Ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 68.

73

Existe um quadro de qualidade da RICA, composto por vertentes jurídicas, organizativas e processuais:

- os requisitos da RICA e dos dados da RICA são definidos na sua regulamentação de base;
- a verificação da qualidade dos dados recebidos dos Estados-Membros e as medidas previstas para a melhorar são descritas nos procedimentos oficiais da unidade responsável pela RICA.

As normas que regem a RICA incluem claramente o conceito de «fichas de exploração devidamente preenchidas» e a verificação pela Comissão [artigos 11.º e 13.º do Regulamento de Execução (UE) 2015/220 da Comissão].

74

A exatidão dos dados apresentados à Comissão é avaliada de acordo com o mesmo procedimento em todos os Estados-Membros (ou seja, a verificação anual da qualidade dos dados descrita em: http://ec.europa.eu/agriculture/rica/collect_en.cfm#tnfq e visitas no local em três a quatro países por ano).

75

A Comissão está consciente dos problemas de desempenho da RICA nos Estados-Membros e adota medidas para resolver as deficiências detetadas. Foi elaborado um plano anual de visitas no local, juntamente com planos de ação e reuniões de acompanhamento para avaliar os progressos realizados sobre os pontos acordados. Esta abordagem conduziu a melhorias consideráveis em vários Estados-Membros; por exemplo:

- na sequência da visita a Espanha em 2014 e do seu acompanhamento, as autoridades espanholas reforçaram o pessoal da RICA, alteraram os termos do contrato com as empresas de recolha de dados e examinaram os pontos fracos dos dados, pela que a utilização e publicação dos dados da RICA foi retomada;
- na sequência das visitas à Dinamarca em 2013 e à Finlândia em 2015 e do seu acompanhamento, foram analisadas algumas questões sobre a aplicação das respetivas amostras e propostas soluções cuja aplicação está em curso.

A RICA da Grécia faz parte de um plano de ação e de um protocolo de cooperação entre as várias autoridades nacionais implicadas nas estatísticas agrícolas, cujo objetivo é integrar as estatísticas agrícolas e os dados administrativos num sistema unificado de dados administrativos e estatísticos do setor primário. Este plano de ação está incluído na revisão de 2014 do memorando de entendimento com a Grécia, que prevê uma lista de ações e de parâmetros de referência acordados entre os serviços da Comissão para abordar questões de interesse em relação às quais as autoridades gregas se comprometeram a alcançar os objetivos fixados.

76

Ver a resposta da Comissão ao ponto 70.

81

Os objetivos do regime de pagamentos diretos no seu conjunto são definidos no considerando 24 do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho. Os objetivos dos pagamentos relativos à «ecologização», às zonas com condicionantes naturais, aos jovens agricultores, ao apoio associado voluntário e às pequenas explorações agrícolas são definidos nos considerandos 37, 46, 47, 49 e 54, respetivamente, do Regulamento (UE) n.º 1307/2013.

Ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 82.

82

A Comissão considera que avaliar se os objetivos da PAC relacionados com o rendimento estão ou não a ser alcançados envolverá sempre uma avaliação qualificada baseada num vasto leque de informações. Tal deve-se, em parte, à diversidade do setor agrícola da UE e também aos ajustamentos subjacentes, que podem ter repercussões positivas ou negativas (no setor agrícola ou fora dele) nas perspetivas de rendimento agrícola a longo prazo, mas que não se refletem claramente num pequeno número de simples indicadores. Todas as interpretações dos objetivos estabelecidos no Tratado e todas as abordagens para avaliar a sua consecução devem ser suficientemente amplas para ter em conta esta complexidade.

O facto de os pagamentos diretos ajudarem a atingir vários objetivos simultaneamente e a variedade de opções de que os Estados-Membros dispõem para aplicar os pagamentos diretos não diminuem a dificuldade da avaliação. No entanto, as vantagens desta situação são superiores às desvantagens. Prosseguir simultaneamente objetivos económicos e ambientais através dos pagamentos diretos é, nalguns aspetos, uma abordagem eficaz da política e coloca a ênfase no facto de a «sustentabilidade» ter mais do que uma dimensão.

83

Os indicadores devem respeitar os critérios «RACER» mencionados pelo Tribunal *apenas quando for possível*. Se necessário, podem ser utilizados indicadores de substituição para representar um fenómeno na ausência de um indicador direto⁵.

84

Os dados sobre o rendimento agrícola (rendimento dos fatores e rendimento empresarial) estão disponíveis e publicados em linha pela Comissão. As alterações nos valores do indicador devem ser interpretadas e colocadas no seu contexto para se poder estabelecer o nexo de causalidade com as medidas políticas. Trata-se do papel do avaliador numa avaliação da política, uma vez que nenhum indicador fornecerá informações sobre o que causou a mudança do seu valor.

85

Ainda que não haja um objetivo fixado, os indicadores permitem observar se o rendimento está a aumentar ou não. Apenas na fase de avaliação, tendo em conta o contexto, os fatores intervenientes, etc., é possível avaliar o efeito líquido das medidas e determinar se contribuíram para uma evolução, o que nunca se pode deduzir diretamente a partir de um indicador.

⁵ Ver: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf, pp. 250-251.

Caixa 4 Primeiro parágrafo

A Comissão desenvolveu, em colaboração com os Estados-Membros, um conjunto de indicadores que, combinados, devem permitir aos avaliadores dispor das informações necessárias.

O objetivo do indicador é dar informações sobre a dependência dos agricultores em relação aos pagamentos diretos, e não sobre o seu rendimento enquanto tal.

Ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 38.

Caixa 4 Segundo parágrafo

O indicador «variabilidade dos rendimentos agrícolas», que se baseia nos dados da RICA, não pode dar informações sobre a eficácia dos pagamentos diretos, uma vez que estes últimos não são tidos em conta no seu cálculo. Este indicador mede a instabilidade do rendimento da exploração na ausência de pagamentos diretos (ou qualquer outra relação com o setor público, por exemplo a fiscalidade).

Caixa 4 Terceiro parágrafo

O indicador «valor acrescentado» para os produtores primários não se destina a dar informações sobre o rendimento, mas sim sobre a posição concorrencial dos agricultores na cadeia de produção alimentar.

86

Os dados pertinentes estão disponíveis (por exemplo, como indicadores de resultados).

87

Os indicadores isoladamente não dão informações sobre a eficácia ou cenários alternativos. Esta é a função da avaliação em geral e da avaliação de impacto, respetivamente.

Conclusões e recomendações

88

A auditoria estabelece frequentemente uma ligação entre os indicadores de rendimento disponíveis e a análise da eficácia dos pagamentos diretos. No entanto, o rendimento não constitui o único objetivo da PAC e os pagamentos diretos não são o único instrumento da PAC com impacto no rendimento; nem o seu impacto se limita ao rendimento, já que apoiam a produção conjunta de bens privados e públicos. O artigo 110.º, n.º 3, do Regulamento (UE) n.º 1306/2013 exige claramente a avaliação do impacto combinado de todos os instrumentos da PAC em relação aos objetivos desta política. Mais concretamente, os pagamentos diretos na sua forma de pagamentos por superfície contribuem não só para apoiar o rendimento dos agricultores, mas também para outros objetivos relacionados com a utilização das terras, como a proteção dos solos, o reforço da biodiversidade e a atenuação das alterações climáticas. Juntamente com outros instrumentos da PAC, como as medidas agroambientais e climáticas no desenvolvimento rural, os pagamentos diretos contribuem igualmente para alcançar estes objetivos.

89

Se é verdade que os pagamentos diretos representam mais de 2/3 do orçamento da PAC, 30% deste montante dependerá do cumprimento pelos agricultores europeus de práticas agrícolas sustentáveis, benéficas para a qualidade dos solos, a biodiversidade e o ambiente em geral.

90

A Comissão utiliza igualmente fontes de informação bem estabelecidas e esforça-se por evitar encargos administrativos desnecessários. O valor acrescentado das informações deve ser avaliado em função dos encargos e dos recursos necessários para gerar essas informações.

91

Os indicadores e instrumentos individuais têm os seus pontos fortes e fracos; no entanto, o sistema no seu conjunto proporciona o melhor equilíbrio possível entre as necessidades de informação e os respetivos custos e encargos administrativos.

Além disso, o que é identificado como uma limitação dos dados estatísticos é, de facto, a representação das principais características das fontes dos dados.

92 — Quadro Comum de Acompanhamento e Avaliação (QCAA) da PAC

O QCAA apresenta um conjunto global de indicadores para a avaliação do impacto, resultados e realizações da PAC no seu conjunto. Para cada indicador, foram claramente identificadas as fontes de dados correspondentes.

No Tratado, é estabelecida uma ligação entre o aumento da produtividade e a garantia de um nível de vida equitativo para a população agrícola, designadamente graças ao aumento do rendimento individual das pessoas que trabalham na agricultura. É, portanto, adequado concentrar-se no rendimento proveniente das atividades agrícolas, dada a sua importância primordial para a PAC. Assim, é fundamental dispor de dados representativos dos rendimentos provenientes das atividades agrícolas (por oposição ao rendimento disponível dos agregados familiares agrícolas). Estes dados podem ser comparados com os salários médios noutros setores da economia, a fim de justificar o apoio da UE ao rendimento agrícola.

Recomendação 1 — Desenvolver quadros para a recolha e comparação de informações pertinentes sobre o rendimento dos agricultores

A Comissão aceita parcialmente esta recomendação e examinará a forma de a aplicar.

A Comissão considera que o atual quadro para a prestação de informações sobre o rendimento proveniente das atividades agrícolas poderia ser reforçado, mas que os encargos administrativos inerentes ao desenvolvimento de um quadro para a prestação de informações sobre o rendimento disponível dos agregados familiares agrícolas poderão exceder as potenciais vantagens. Seria difícil estabelecer a base jurídica necessária para a referida recolha de dados.

O rendimento disponível dos agregados familiares agrícolas é um conceito muito mais vasto do que o rendimento das explorações agrícolas. A PAC apoia o rendimento dos agricultores prestando apoio às suas atividades agrícolas. Por conseguinte, é importante analisar a evolução do rendimento proveniente das atividades agrícolas, a fim de avaliar se o objetivo foi cumprido.

A Comissão aceita esta parte da recomendação.

93

O que é identificado como uma limitação dos dados estatísticos é, na realidade, a representação das principais características das fontes dos dados.

94

A Comissão regista esta observação e a possibilidade de prosseguir o desenvolvimento das CEA.

Recomendação 2 — Desenvolvimento das CEA

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão tenciona:

- desenvolver as CEA com vista a fornecer informações mais pormenorizadas sobre os fatores com impacto no rendimento agrícola;
- realizar um estudo para analisar a possibilidade de prosseguir o desenvolvimento das CEA para que forneçam uma estimativa razoável do valor económico dos bens públicos produzidos pelos agricultores;
- debater com os Estados-Membros a possibilidade de formalizar os acordos operacionais de forma a cobrir as CEA regionais;
- examinar se as informações das CEA são utilizadas adequadamente nos indicadores de rendimento.

95

A RICA foi criada com vista a recolher os dados contabilísticos necessários, nomeadamente, para:

- (a) determinar anualmente os rendimentos das explorações agrícolas incluídas no campo de observação; e
- (b) analisar o funcionamento económico das explorações agrícolas.

A RICA abrange mais de 90% dos pagamentos diretos. Os beneficiários não abrangidos são, na sua maioria, agricultores a tempo parcial ou que praticam uma agricultura de subsistência, que se situam abaixo dos respetivos limiares do inquérito e recebem apenas uma pequena parte do orçamento total. É pouco provável que estes beneficiários tenham condições para manter uma contabilidade agrícola suscetível de ser utilizada na RICA.

A Comissão considera que os indicadores existentes relativos ao rendimento proveniente das atividades agrícolas refletem, na medida do possível, a situação atual da agricultura e fornecem dados suficientes e coerentes sobre a maior percentagem possível dos beneficiários das medidas da PAC.

Desde 2010, foram parcialmente incluídas na RICA informações sobre outros rendimentos relacionados com a exploração agrícola (outras atividades lucrativas diretamente relacionadas com a exploração). Este aspeto foi ainda reforçado no novo conjunto de dados a recolher a partir do exercício contabilístico de 2014.

Recomendação 3 — Desenvolver a RICA ou outras ferramentas estatísticas

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão considera que os indicadores existentes relativos ao rendimento proveniente das atividades agrícolas refletem, na medida do possível, a situação atual da agricultura e fornecem dados suficientes e coerentes sobre a maior percentagem possível dos beneficiários das medidas da PAC.

Os dados da RICA abrangem já a quase totalidade dos subsídios da UE. No que se refere à cobertura das pequenas explorações/beneficiários, uma vez que essas explorações não dispõem de dados de qualidade suficiente para garantir que a sua participação na RICA se baseie em práticas de contabilidade, a Comissão contará com uma melhor utilização das fontes de informação administrativas.

96

A Comissão solicitou novamente os inventários das CEA para obter informações atualizadas sobre a metodologia das CEA e as fontes de dados utilizadas pelos Estados-Membros.

Recomendação 4 — Melhorar a qualidade das CEA

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão tenciona introduzir a apresentação de relatórios periódicos sobre a qualidade das CEA e uma avaliação do cumprimento, com vista a obter uma garantia razoável de que os Estados-Membros instituem um quadro de garantia da qualidade.

97

A dimensão da amostra não deve depender exclusivamente do número total de explorações, devendo sim garantir a cobertura das atividades agrícolas de acordo com a diversidade do setor agrícola em termos de tipos e dimensões de explorações em cada região. Por conseguinte, uma determinada percentagem de explorações agrícolas pode ser considerada representativa ou não, em função da semelhança das explorações do mesmo grupo.

Quanto ao financiamento insuficiente, nalguns dos países visitados pelo Tribunal, como a Roménia, estima-se que o financiamento potencial da UE é suficiente para melhorar o sistema da RICA.

98

A Comissão está consciente dos problemas de desempenho da RICA nos Estados-Membros e adota medidas para solucionar as deficiências detetadas. Foi aplicado um plano anual de visitas no local, juntamente com planos de ação e reuniões de acompanhamento para avaliar os progressos realizados sobre os pontos acordados. Esta abordagem conduziu a melhorias consideráveis em vários Estados-Membros.

Recomendação 5 — Melhorar a qualidade da RICA

A Comissão aceita esta recomendação, estando já a aplicar partes da mesma.

A Comissão está consciente dos problemas de desempenho da RICA nos Estados-Membros, estando já em curso ações para suprir as deficiências existentes. Foi elaborado um plano anual de visitas no local, juntamente com planos de ação e reuniões de acompanhamento para avaliar os progressos realizados sobre os pontos acordados. Nos últimos anos, esta abordagem conduziu a melhorias consideráveis em vários Estados-Membros. Além disso, algumas das deficiências detetadas na anterior auditoria do Tribunal já foram abordadas e resolvidas.

99

Os objetivos do regime de pagamentos diretos no seu conjunto são estabelecidos no considerando 24 do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho. Os objetivos dos pagamentos relativos à «ecologização», às zonas com condicionantes naturais, aos jovens agricultores, ao apoio associado voluntário e às pequenas explorações agrícolas são definidos nos considerandos 37, 46, 47, 49 e 54, respetivamente, do Regulamento (UE) n.º 1307/2013. A Comissão considera que avaliar se os objetivos da PAC relacionados com o rendimento estão a ser alcançados ou não envolverá sempre uma avaliação qualificada baseada num vasto leque de informações. Todas as interpretações dos objetivos estabelecidos no Tratado e todas as abordagens para avaliar a sua consecução devem ser suficientemente amplos para ter em conta esta complexidade.

A variedade de opções de que os Estados-Membros dispõem para aplicar os pagamentos diretos não diminui a complexidade da avaliação. No entanto, as vantagens desta situação são superiores às desvantagens, já que as diferentes opções disponíveis em termos de aplicação dos pagamentos diretos ajudam os Estados-Membros a abordar as situações específicas dos respetivos setores agrícolas de forma mais eficaz.

100

A Comissão considera que os indicadores definidos no contexto do quadro de acompanhamento e avaliação, tal como existe atualmente, proporcionam o melhor equilíbrio entre as necessidades de informação para avaliar o desempenho da PAC e os respetivos custos e encargos administrativos.

Cada indicador tem inevitavelmente algumas limitações, razão pela qual a Comissão utiliza um conjunto de indicadores e de dados. Os indicadores enquanto tais não podem fornecer informações sobre se os objetivos são alcançados de forma eficaz, sendo necessária uma análise aprofundada. Apenas na fase de avaliação, tendo em conta o contexto, os fatores intervenientes, etc., é possível avaliar o efeito líquido das medidas e determinar se contribuíram para uma evolução o que nunca se pode deduzir diretamente a partir de um indicador.

Recomendação 6 — Melhorar a medição do desempenho das medidas da PAC de apoio ao rendimento dos agricultores

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão continuará a incentivar as boas práticas para que os avaliadores utilizem informações adicionais, complementando — caso a caso — os dados recolhidos através do quadro de acompanhamento e avaliação, a fim de avaliar os resultados alcançados; no entanto, alargar o quadro com dados suplementares gerará encargos administrativos injustificados.

COMO OBTER PUBLICAÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA

Publicações gratuitas:

- um exemplar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mais do que um exemplar/cartazes/mapas:
nas representações da União Europeia (http://ec.europa.eu/represent_pt.htm),
nas delegações em países fora da UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pt.htm),
contactando a rede Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pt.htm)
ou pelo telefone 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito em toda a UE) (*).

(*) As informações prestadas são gratuitas, tal como a maior parte das chamadas, embora alguns operadores, cabinas telefónicas ou hotéis as possam cobrar.

Publicações pagas:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Os rendimentos e o nível de vida dos agricultores merecem uma atenção especial na política agrícola comum da UE. Quase um terço do orçamento da UE continua a ser direta ou indiretamente afetado ao apoio ao rendimento dos agricultores.

O Tribunal examinou o sistema instituído pela Comissão para medir o rendimento dos agricultores e o desempenho das medidas da UE de apoio a esse rendimento.

Observou que o sistema não foi suficientemente bem concebido e que existem limitações significativas ao nível da quantidade e qualidade dos dados estatísticos utilizados para analisar o rendimento dos agricultores.

O Tribunal recomenda que a Comissão desenvolva um quadro mais exaustivo para fornecer informações sobre o rendimento dos agricultores e melhore os atuais mecanismos de garantia da qualidade dos dados sobre o rendimento. A Comissão deve igualmente definir desde o início objetivos operacionais e valores de referência adequados que permitam comparar o desempenho das medidas da UE de apoio ao rendimento dos agricultores.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações