

Relatório Especial

## Estabilização dos rendimentos dos agricultores: conjunto abrangente de instrumentos, mas há que combater a sua baixa utilização e a sobrecompensação

TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU

# Índice

	Pontos
<b>Síntese</b>	<b>I-VIII</b>
<b>Introdução</b>	<b>01-10</b>
<b>O risco é inerente à agricultura</b>	<b>01-05</b>
<b>Utilizar a PAC para promover um setor agrícola resiliente</b>	<b>06-10</b>
<b>Âmbito e método da auditoria</b>	<b>11-14</b>
<b>Observações</b>	<b>15-83</b>
<b>A UE apoia uma vasta gama de medidas destinadas a melhorar a resiliência dos agricultores</b>	<b>15-39</b>
Os instrumentos da UE cobrem todos os tipos de riscos enfrentados pelos agricultores, tendo os pagamentos diretos um papel importante	16-22
A PAC promove cada vez mais as medidas preventivas	23-31
Existem algumas sobreposições entre os instrumentos da UE	32-39
<b>A maior parte do apoio da UE aos instrumentos de gestão dos riscos destina-se aos seguros, mas a utilização é reduzida e desigual</b>	<b>40-59</b>
A utilização dos instrumentos de gestão dos riscos da UE tem sido reduzida e desigual	42-49
A Comissão não recolhe informações pertinentes sobre a utilização dos regimes de gestão dos riscos	50-52
O apoio aos seguros exige sistemas de gestão complexos	53-54
O seguro tem um impacto positivo na estabilidade dos rendimentos, mas o impacto do regime de apoio da UE aos seguros é menos claro	55-59
<b>Controlo insuficiente de algumas medidas excecionais</b>	<b>60-83</b>
A UE não estabeleceu parâmetros objetivos para ponderar o recurso a medidas excepcionais	63-72
O apoio da UE à retirada de produtos para distribuição gratuita é dispendioso	73-78
Não existem provas suficientes de que os produtos retirados saiam efetivamente do mercado	79-83

**Conclusões e recomendações** 84-91**Anexo****Questionários destinados aos agricultores****Siglas e acrónimos****Glossário****Respostas da Comissão****Equipa de auditoria****Cronologia**

## Síntese

I Como a Comissão Europeia observou, o risco é inerente ao setor agrícola e os agricultores têm de desenvolver estratégias para fazer face às perdas de produção (resultantes, por exemplo, de fenómenos climáticos ou de doenças das plantas e dos animais) e à volatilidade dos preços. A Política Agrícola Comum (PAC) comporta instrumentos de apoio à gestão dos riscos pelos agricultores e de resposta a situações de crise. Uma ambição das recentes propostas de reforma da PAC é reforçar a tónica na gestão dos riscos.

II O Tribunal analisou a exaustividade e a coerência dos instrumentos da UE disponíveis para prevenir e gerir os riscos e as crises e procurou determinar se esses instrumentos foram aplicados de forma eficiente e estavam a produzir resultados. Centrou-se na forma como os agricultores utilizaram o apoio da UE concedido para os seguros e nas medidas excepcionais desencadeadas para o setor das frutas e produtos hortícolas na sequência do embargo de 2014 decretado pelo Governo da Federação da Rússia sobre algumas importações da UE ("embargo russo"). De um modo geral, o Tribunal constatou que os instrumentos de gestão dos riscos e as medidas de crise da UE no domínio da agricultura cumpriram parcialmente os seus objetivos, embora nem sempre de forma eficiente.

III O Tribunal observou que a PAC oferece uma gama abrangente de instrumentos para aumentar a resiliência dos agricultores. Os pagamentos diretos (41 mil milhões de euros por ano) têm um impacto significativo na estabilização dos rendimentos para determinados agricultores. A PAC inclui instrumentos de prevenção para ajudar os agricultores a aumentarem a sua resiliência, mas as provas indicam que o respetivo impacto no comportamento dos agricultores é limitado.

IV A forma como as medidas *ex post* foram utilizadas para responder a alguns riscos climáticos extremos pode não ser consentânea com a estratégia de apoio a um maior recurso a instrumentos como os seguros. Existem algumas sobreposições entre os diferentes instrumentos da UE que apoiam os seguros de colheitas.

**V** A utilização do apoio da UE aos seguros continua a ser reduzida e beneficiou apenas uma pequena parte dos agricultores. A maioria dos agricultores que estão segurados subscreve os seguros sem o apoio da UE, o que suscita questões sobre o valor acrescentado desse apoio. O Tribunal constatou que a Comissão não recolhe informações pertinentes para acompanhar a utilização dos instrumentos de gestão dos riscos. Uma grande parte do apoio da UE aos seguros é utilizada no setor vitivinícola nos dois Estados-Membros que mais o utilizam, estando este associado a um risco de efeito de inércia. Os agricultores segurados podem ter menos incentivos para aplicar uma estratégia empresarial mais resiliente ou adaptar-se às novas condições climáticas.

**VI** No que se refere às medidas excepcionais desencadeadas na sequência do embargo russo, o Tribunal constatou que não foram aplicados critérios específicos para analisar a sua utilização e que o nível de apoio se baseou principalmente na perda do mercado russo, sem ter em conta a existência de outras saídas até ao terceiro ano do embargo. Estas medidas duraram quatro anos e foram igualmente utilizadas para resolver problemas subjacentes de excedentes estruturais de algumas frutas, em vez de serem justificadas pelas circunstâncias excepcionais previstas pela regulamentação.

**VII** O Tribunal constatou que o apoio da UE ao mercado de maçãs excedeu a média dos preços de mercado praticados. A retirada dos pêssegos e das nectarinas para transformação foi dispendiosa para a UE e as indústrias transformadoras retiveram a maior parte do sumo a título de contribuição em espécie. Por último, não foi possível ao Tribunal confirmar se os produtos retirados do mercado foram efetivamente eliminados quer por falta de rastreabilidade quer por estes produtos terem regressado ao mercado de uma forma diferente, por exemplo, transformados em sumo.

**VIII** As recomendações formuladas pelo Tribunal à Comissão abrangem o incentivo aos agricultores para se prepararem melhor para as crises, a conceção e o acompanhamento do apoio aos seguros, os critérios para o recurso a medidas excepcionais e as compensações pagas pelas operações de retirada.

# Introdução

## O risco é inerente à agricultura

**01** Como a Comissão Europeia observou, o risco é inerente ao setor agrícola e os agricultores têm de desenvolver estratégias para fazer face às perdas de produção (resultantes, por exemplo, de fenómenos climáticos ou de doenças das plantas e dos animais) e à volatilidade dos preços (resultantes, por exemplo, dos riscos geopolíticos). A Política Agrícola Comum (PAC) comporta mecanismos de apoio à gestão dos riscos pelos agricultores e de resposta a situações de crise. Uma ambição das recentes propostas de reforma da PAC é reforçar a tónica na gestão dos riscos.

**02** As atividades agrícolas têm uma forte ligação com o clima, podendo as condições meteorológicas incrementar ou prejudicar a produção. De acordo com a Agência Europeia do Ambiente, a perda de culturas na UE devido a condições meteorológicas extremas corre o risco de aumentar<sup>1</sup>. A *figura 1* mostra os fenómenos meteorológicos extremos, como o excesso de chuva, as vagas de calor e as secas, que atingiram a UE no verão de 2018. O TCE publicou recentemente relatórios sobre os riscos tanto de inundaçāo<sup>2</sup> como de desertificação<sup>3</sup>.

---

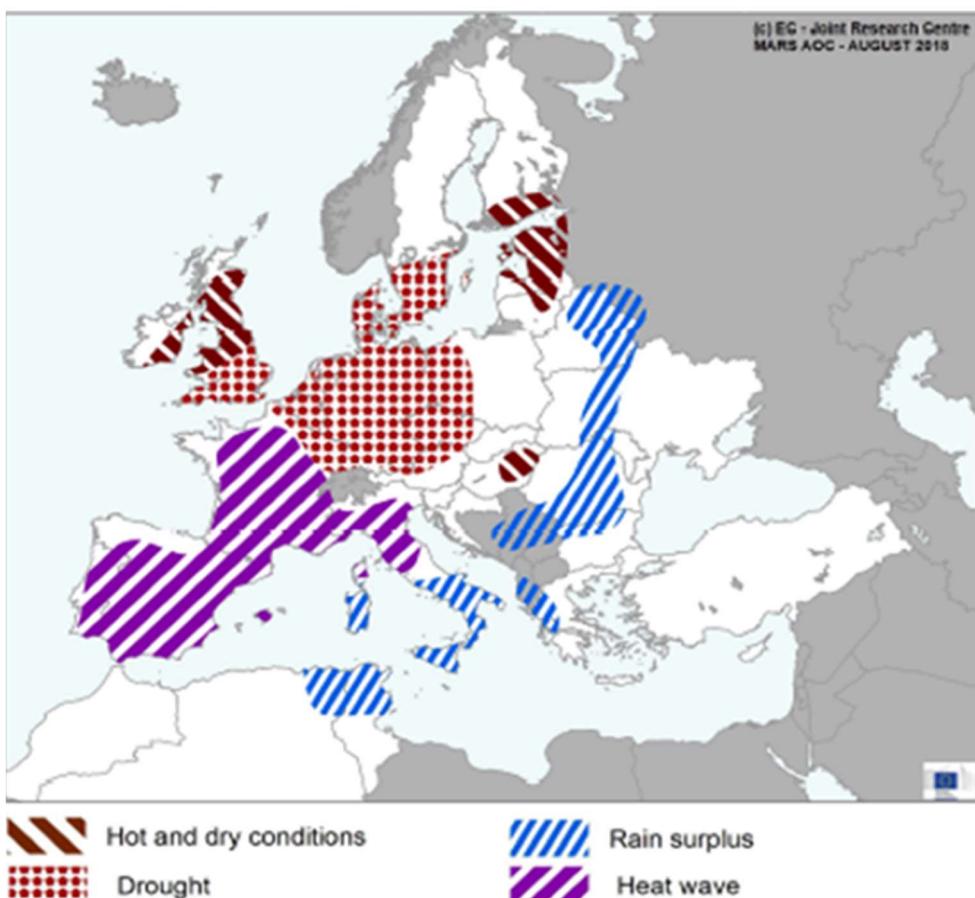
<sup>1</sup> Relatório da Agência Europeia do Ambiente, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016* (Alterações climáticas, impactos e vulnerabilidade na Europa em 2016), Capítulo 5.3 Agricultura.

<sup>2</sup> Relatório Especial nº 25/2018 do Tribunal, intitulado "Diretiva Inundações: houve progressos na avaliação dos riscos, mas é necessário melhorar o planeamento e a aplicação".

<sup>3</sup> Relatório Especial nº 33/2018 do Tribunal, intitulado "Combater a desertificação na UE: uma ameaça crescente que exige mais ação".

## Figura 1 – Áreas de preocupação: fenómenos meteorológicos extremos

Com base em dados meteorológicos de 1 de julho a 1 de setembro de 2018



Fonte: Boletim MARS do JRC, agosto de 2018.

**03** Outros fatores de risco importantes que afetam a produção agrícola são as consequências das doenças dos animais e das plantas. Nos últimos anos, os surtos foram frequentes, em parte devido ao aumento do comércio e da circulação humana (o que conduz a um maior risco de novos agentes patogénicos).

**04** A resposta dada aos riscos, como as perdas de produção e a volatilidade dos preços, depende da sua frequência e impacto. Na sua análise, a Comissão refere uma classificação dos riscos desenvolvida pela Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE), que define os riscos que os agricultores devem enfrentar sozinhos, por exemplo através de mecanismos de seguro, e os riscos que devem ser resolvidos através de intervenção pública (ver [figura 2](#)).

## Figura 2 – Diferentes categorias de riscos enfrentados pelas explorações agrícolas e respetivos instrumentos

**Riscos normais:** acontecimentos frequentes, a nível local e geralmente com danos reduzidos

**Geridos a nível da exploração:** rotação de culturas, espécies / variedades mais resistentes / adaptadas, poupanças, medidas sanitárias e fitossanitárias, diversificação da produção (incluindo trabalho fora da exploração), investimentos na prevenção (por exemplo, sistemas de irrigação sustentáveis, proteção contra o granizo)

**Apoio público ex ante (UE/Estados-Membros):** investimento na prevenção subsidiada, medidas de prevenção e vigilância de doenças, bem como serviços de aconselhamento, formação e sensibilização, pagamentos diretos da UE



**Riscos negociáveis:** acontecimentos menos frequentes, mas mais difíceis de gerir pelos agricultores sem ajudas

**Geridos por meio de instrumentos de mercado:** instrumentos de mercado privados (contratos de seguros, contratos forward e futuros contratos) ou partilhados com outros agricultores (fundos mutualistas) ou cooperativas ou organizações de produtores

**Apoio público ex ante (UE/Estados-Membros):** seguros e fundos mutualistas subsidiados pela UE/pelos Estados-Membros, medidas de mercado da PAC



**Riscos catastróficos:** acontecimentos que ocorrem raramente, mas que são sistémicos e causam danos em grande escala

**Geridos através de intervenções públicas**

**Apoio público ex post (UE/Estados-Membros):** medidas excecionais da PAC, outros fundos da UE, auxílios pontuais



As fronteiras são fluidas porque os instrumentos que incidem sobre certas categorias de riscos influenciam também as outras:

uma boa estratégia ao nível da exploração reduz a exposição aos riscos negociáveis e catastróficos; expectativas de uma forte intervenção pública ex post reduzem o incentivo para o desenvolvimento de uma estratégia de exploração agrícola ou de instrumentos de mercado.

**Nota:** A afetação dos instrumentos a diferentes camadas de risco é indicativa, visto que podem igualmente ter um papel nas outras camadas.

**Fonte:** TCE, com base nas informações da DG AGRI e na classificação dos riscos da OCDE.

**05** Ao nível da exploração agrícola, os agricultores podem utilizar diferentes estratégias para reduzir a sua exposição aos riscos. A maioria destas estratégias pode ser considerada preventiva. Os agricultores podem diversificar a sua produção agrícola ou as suas fontes de rendimento para repartir o risco de perda numa das suas atividades agrícolas. Podem igualmente adotar práticas ao nível da exploração, como o recurso a culturas/animais mais resistentes, o reforço das medidas sanitárias, práticas agrícolas adaptadas às condições locais e investimentos preventivos adequados (por exemplo, redes contra o granizo ou irrigação sustentável). Têm a possibilidade de complementar estas medidas através da utilização de instrumentos privados/públicos, como os seguros e os fundos mutualistas.

### Utilizar a PAC para promover um setor agrícola resiliente

**06** O apoio do orçamento da UE à agricultura na União é gerido no âmbito da PAC. Na sua comunicação sobre "O futuro da alimentação e da agricultura" (2017)<sup>4</sup>, a Comissão afirmou a sua ambição de "desenvolver uma abordagem integrada e coerente da prevenção, gestão e resiliência aos riscos, que combine, de forma complementar, as intervenções ao nível da UE com as estratégias dos Estados-Membros e os instrumentos do setor privado no âmbito da estabilidade dos rendimentos e dos riscos associados ao clima".

**07** A atual PAC e as propostas legislativas para a PAC após 2020 procuram tornar a agricultura europeia mais resiliente (ver exemplos na *figura 3*), principalmente através do reforço da robustez (a capacidade dos agricultores para resistirem às perturbações externas e manterem os níveis de funcionalidade existentes) e, em menor medida, através do reforço da capacidade de adaptação (resposta à alteração das circunstâncias externas)<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> COM(2017) 713.  
[\(https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-4841\\_pt.htm\)](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4841_pt.htm)  
[\(https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1568905520054&uri=CELEX:52017DC0713\).](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1568905520054&uri=CELEX:52017DC0713)

<sup>5</sup> *Assessing how policies enable or constrain the resilience of farming system in the European Union: case study results* (Avaliação da forma como as políticas possibilitam ou restringem a resiliência do sistema agrícola na União Europeia: resultados de um estudo de casos), 2019.

### Figura 3 – Novos objetivos da PAC relacionados com o reforço da resiliência dos agricultores

**Um dos objetivos gerais:** promover um setor agrícola inteligente, resiliente e diversificado, de modo a garantir a segurança alimentar

**Objetivo específico:**

apoiar os rendimentos e a resiliência das explorações agrícolas viáveis em toda a União, de modo a reforçar a segurança alimentar  
(artigo 6º, nº 1, alínea a))

**Objetivo específico:**

melhorar a posição dos agricultores na cadeia de valor  
(artigo 6º, nº 1, alínea c))

**Objetivo específico:**

contribuir para a adaptação às alterações climáticas e para a attenuação dos seus efeitos, bem como para a energia sustentável  
(artigo 6º, nº 1, alínea d))

Fonte: TCE, com base na nova proposta relativa à PAC (COM(2018) 392).

**08** No âmbito da PAC, a UE presta apoio a instrumentos no âmbito de cada categoria de risco. O *quadro 1* mostra o apoio concedido pela UE a instrumentos de gestão dos riscos (apoio para prémios de seguro e fundos mutualistas) e a medidas excecionais, bem como de que forma são financiados pelo orçamento da UE. Este quadro não inclui o apoio generalizado, como os pagamentos diretos aos agricultores, que também desempenha um papel importante no modo como o risco é gerido ao nível das explorações agrícolas.

**09** O apoio da PAC é financiado por dois pilares. Ao abrigo do primeiro pilar, a UE financia as medidas de mercado, as medidas de gestão dos riscos e de prevenção das crises em certos setores (vitivinícola, frutas e produtos hortícolas) e as medidas excecionais. Ao abrigo do segundo pilar, a UE dá aos Estados-Membros a possibilidade de apoiarem três instrumentos de gestão dos riscos (M17): seguros (M17.1), fundos mutualistas (M17.2) e instrumentos de estabilização dos rendimentos (M17.3). Em 7 de agosto de 2014, o Governo russo decretou um embargo sobre as importações de produtos, incluindo frutas e produtos hortícolas, provenientes de vários países, entre os quais os Estados-Membros da UE. Na sequência desse embargo foram desencadeadas medidas excepcionais contra as perturbações do mercado no setor da pecuária (incluindo leite e produtos lácteos) e das frutas e produtos hortícolas. Foram igualmente ativadas medidas excepcionais em resposta aos surtos de peste suína africana e de gripe aviária, bem como para resolver problemas específicos, como as inundações nos países bálticos.

**Quadro 1 – Despesas da UE relativas aos instrumentos de gestão dos riscos e a medidas excepcionais abrangidos pela presente auditoria**

Medidas	Segundo pilar		Primeiro pilar		
	Instrumentos de gestão dos riscos		Medidas extraordinárias		
	Apoio a instrumentos de gestão dos riscos (M17) 2015-2018	Apoio ao prémio de seguro (setor vitivinícola e das frutas e produtos hortícolas) 2015-2018	Medidas contra as perturbações do mercado 2014-2018	Medidas de apoio ao mercado relativas às doenças dos animais devido a riscos para a saúde pública, a sanidade animal ou a fitossanidade 2014-2018	Medidas para resolver problemas específicos 2017-2018
Despesas da UE (em milhões de euros)	682	174	1 454	51	24

Fonte: Dados da Comissão.

**10** A nível nacional, os Estados-Membros conceberam diferentes estratégias para a gestão dos riscos e das crises na agricultura. Sete Estados-Membros financiam os seus próprios sistemas nacionais de apoio aos seguros (Áustria, Bulgária, República Checa, Espanha, Luxemburgo, Polónia e Eslovénia). Todos os Estados-Membros prestam apoio *ex post* na sequência de acontecimentos catastróficos. Por exemplo, em resposta à seca de 2018, a Alemanha, a França, a Polónia e a Suécia compensaram os seus agricultores a partir de fundos nacionais.

## Âmbito e método da auditoria

**11** Tendo em conta a declaração da Comissão de 2017 sobre a sua ambição de aumentar a capacidade dos agricultores para gerir os riscos, o Tribunal analisou os instrumentos existentes em termos de gestão dos riscos e das crises. Num contexto de aumento dos riscos de crises devidas a condições meteorológicas extremas, a doenças dos animais e das plantas e à volatilidade dos preços, a análise do Tribunal visa contribuir para uma melhor utilização do apoio da UE no sentido de melhorar a capacidade dos agricultores para gerirem os riscos.

**12** O Tribunal analisou a exaustividade e a coerência do conjunto de instrumentos da UE para prevenir e gerir os riscos e as crises e procurou determinar se esses instrumentos foram aplicados de forma eficiente e estavam a produzir resultados. Ao examinar os instrumentos de gestão dos riscos, centrou-se no apoio da UE aos prémios de seguro. Incidiu igualmente no recurso a medidas excecionais no setor das frutas e produtos hortícolas na sequência do embargo russo. O Tribunal não analisou as medidas excecionais desencadeadas para os setores da carne e do leite.

**13** A principal questão de auditoria foi a seguinte: "As medidas tomadas pela UE para gerir os riscos e dar resposta às crises cumpriram o seu objetivo de forma eficiente?". Três subquestões contribuíram para responder a esta questão:

- O conjunto de instrumentos da UE para prevenir e gerir os riscos e as crises está completo e é coerente?
- Os instrumentos de gestão dos riscos da UE cumpriram os seus objetivos de forma eficiente?
- As medidas excecionais da UE para o setor das frutas e produtos hortícolas atingiram os seus objetivos de forma eficiente?

**14** A auditoria do Tribunal incidiu sobre o período de 2014 a 2018. As provas de auditoria foram recolhidas através de:

- exame de dados e documentos de três Direções-Gerais da Comissão (AGRI, SANTE e ESTAT) e/ou realização de entrevistas com o seu pessoal, bem como com especialistas da OCDE;
- visitas a quatro Estados-Membros selecionados para cobrir o recurso ao apoio aos seguros (Itália, França e Alemanha) e a medidas excepcionais (Polónia, Itália e França);
- nestes Estados-Membros, o Tribunal reuniu-se com representantes das autoridades nacionais, companhias de seguros, federações de seguros, empresas de resseguros, associações de agricultores, sindicatos e instituições de caridade;
- exame de 80 processos de beneficiários (enviados pelas autoridades nacionais), que abrangem instrumentos de gestão dos riscos e medidas excepcionais, e visitas no local a 16 beneficiários (em França, na Polónia, na Alemanha, na Itália e na Grécia). A Grécia foi adicionada à amostra devido a uma operação examinada no âmbito da auditoria do Tribunal relativa à legalidade e regularidade (relatório anual);
- entrevistas com 105 agricultores de 17 Estados-Membros sobre a sua estratégia de gestão dos riscos (ver [anexo](#));
- um inquérito a que responderam as autoridades nacionais de todos os Estados-Membros sobre as suas estratégias nacionais em matéria de gestão dos riscos e das crises na agricultura.

# Observações

## A UE apoia uma vasta gama de medidas destinadas a melhorar a resiliência dos agricultores

**15** Nesta secção, o Tribunal avalia se o conjunto de instrumentos da UE para prevenir e gerir os riscos e as crises constitui um pacote completo e coerente. O Tribunal examinou se a conceção global do sistema permite aumentar eficazmente a resiliência dos agricultores aos riscos e às crises que possam vir a enfrentar.

## Os instrumentos da UE cobrem todos os tipos de riscos enfrentados pelos agricultores, tendo os pagamentos diretos um papel importante

**16** A PAC prevê muitos mecanismos para fazer face aos riscos que afetam os agricultores (embora nem todos estejam disponíveis para todos os agricultores). Os pagamentos diretos reduzem a variação de rendimentos para a maioria dos agricultores, mas não é fácil inseri-los na classificação dos riscos da OCDE (ver *figura 2*). Os instrumentos que correspondem mais às camadas de risco são os indicados no *quadro 2*.

**17** O *quadro 2* mostra que dois grupos de instrumentos incidem explicitamente sobre os riscos e as crises, contribuindo assim para aumentar a resiliência dos agricultores:

- os **instrumentos de gestão dos riscos**, como os seguros e os fundos mutualistas, concebidos para compensar os agricultores caso ocorram determinados riscos;
- as **medidas excecionais**, destinadas a estabilizar o mercado em caso de perturbações graves<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Ver Regulamento (UE) nº 1308/2013: artigo 219º sobre medidas excepcionais contra as perturbações do mercado, artigo 220º sobre as doenças dos animais e a perda de confiança dos consumidores e artigo 221º sobre problemas específicos.

**Quadro 2 – Instrumentos da PAC para a prevenção e a gestão dos riscos e das crises**

Camada de riscos visada	Pilar	Instrumentos
Normais	I	Pagamentos diretos
<b>Instrumentos de prevenção e de gestão dos riscos <i>Medidas ex ante</i></b>	<b>Negociáveis</b>	Apoio a organizações de produtores de frutas e produtos hortícolas, incluindo apoio para prémios de seguros de colheita e fundos mutualistas
		Apoio ao prémio de seguro de colheitas e a fundos mutualistas no setor vitivinícola
	<b>Negociáveis</b>	Instrumentos de gestão dos riscos: Apoio ao prémio de seguro
		Apoio aos fundos mutualistas (inclui o instrumento de estabilização dos rendimentos)
	<b>Normais</b>	Apoio ao investimento na prevenção e no restabelecimento
		Apoio ao investimento em ativos físicos
	<b>Normais</b>	Serviços de aconselhamento agrícola
		Transferência de conhecimentos e ações de informação
	<b>Normais</b>	Apoio na criação de agrupamentos e organizações de produtores; apoio à promoção da cooperação
	<b>Negociáveis</b>	
<b>Medidas extraordinárias <i>Medidas ex post</i></b>	<b>Catastróficos</b>	Intervenção pública e ajuda ao armazenamento privado
		Medidas contra as perturbações do mercado
		Medidas relativas às doenças dos animais e à perda de confiança dos consumidores devido a riscos para a saúde pública, a sanidade animal ou a fitossanidade
		Medidas para resolver problemas específicos

*Nota:* A afetação dos instrumentos a diferentes camadas de risco é indicativa, visto que podem igualmente ter um papel nas outras camadas.

*Fonte:* TCE, com base nos Regulamentos (UE) nº 1305/2013, nº 1307/2013 e nº 1308/2013.

**18** O aumento do apoio ao rendimento dos agricultores pode transferir alguns riscos negociáveis para a categoria normal, uma vez que se os agricultores beneficiarem de uma maior proteção dos seus rendimentos, a sua capacidade para gerir os riscos na exploração aumentará (ver pontos seguintes)<sup>7</sup>. Em contrapartida, a disponibilização desta reserva de rendimento pode levar os agricultores a práticas agrícolas menos avessas ao risco (por exemplo, concentrando-se numa única cultura).

**19** Os pagamentos diretos (que representam um custo anual superior a 41 mil milhões de euros) constituem um elemento estável do rendimento dos agricultores, aumentando assim a resiliência. Funcionam como um amortecedor, que permite aos agricultores fazer face à descida dos preços ou a uma diminuição da produção. Os pagamentos dissociados (89% dos pagamentos diretos) não estão ligados à produção. Os restantes 11% dos pagamentos diretos estão associados à produção. Este rendimento suplementar representa, segundo a Comissão, cerca de 26% do rendimento dos agricultores<sup>8</sup>. A *figura 4* mostra a percentagem só dos pagamentos diretos dissociados no rendimento agrícola dos agricultores, que é frequentemente superior a 20%.

**20** Em 2017, os pagamentos diretos chegaram a 6,4 milhões de agricultores da UE<sup>9</sup>. O inquérito realizado a todos os Estados-Membros revelou que nove consideram que os pagamentos diretos constituem uma parte importante da estratégia de gestão dos riscos das explorações (ou seja, os pagamentos diretos funcionam como uma "rede de segurança" e asseguram uma "proteção do rendimento").

---

<sup>7</sup> *Managing risks in agriculture: a holistic approach* (Gestão dos riscos na agricultura: uma abordagem holística), 2009, OCDE.

<sup>8</sup> Documento da Comissão sobre a PAC pós-2013, gráfico 5. A Comissão estima que o apoio público total ascende a 38% do rendimento dos agricultores.

<sup>9</sup> <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardIndicators/FarmIncome.html>

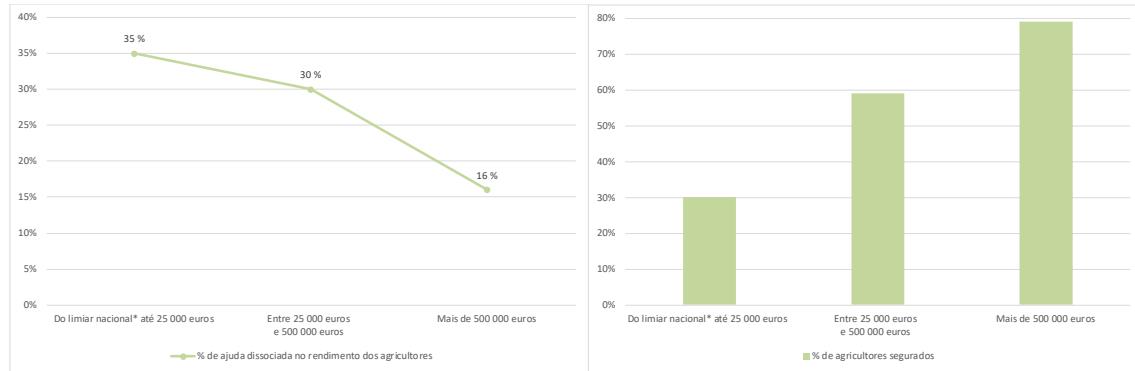
**21** A *figura 4* mostra que a percentagem representada pelos pagamentos diretos no rendimento agrícola dos agricultores, agrupados consoante a dimensão económica da exploração, varia entre menos de 20% e mais de 30%. A *figura 5* indica que quanto maior for a dimensão económica da exploração, maior será a probabilidade de estar coberta por um seguro agrícola. Existe uma correlação negativa entre a percentagem de pagamentos diretos no rendimento agrícola e o recurso a seguros. Este resultado está também refletido nas respostas dos agricultores ao questionário (ver *anexo - figura 24*). Como os pagamentos diretos oferecem um amortecedor para absorver perdas de produção, a necessidade de subscrever um seguro é reduzida, já que o risco poderá ser suportado ao nível da exploração<sup>10</sup>. Há, contudo, outros fatores que podem influenciar um agricultor a decidir subscrever um seguro. Uma parcela significativa dos agricultores beneficiários de apoio da UE exercem esta atividade a tempo parcial, sobretudo os pequenos agricultores<sup>11</sup>. Esta situação reduz a exposição das suas explorações ao risco, porque as outras atividades proporcionam uma fonte de rendimento independente das condições meteorológicas e dos preços dos produtos.

---

<sup>10</sup> Um estudo da Ecorys sobre a gestão dos riscos considerou que existe uma correlação neutra/negativa entre os pagamentos diretos e os instrumentos de gestão dos riscos (quadro 5.6).

<sup>11</sup> De acordo com a base de dados do inquérito sobre a estrutura das explorações agrícolas, mais de 30% dos agricultores com menos de 5 ha têm outra atividade remunerada.

## Figuras 4 e 5 – Percentagem da ajuda dissociada no rendimento dos agricultores da UE e percentagem de agricultores segurados, de acordo com a dimensão económica das explorações



\* Em 2015, este mínimo variou entre 2 000 e 25 000 euros por ano consoante os Estados-Membros.

**Nota:** A dimensão económica das explorações é representada pela produção média anual comercializada, expressa em euros.

O rendimento dos agricultores é representado pelo valor acrescentado líquido da exploração.

A RICA abrange uma população de 4,7 milhões de explorações, das quais 2,9 milhões (63%) têm uma produção anual comercializada inferior a 25 000 euros; 1,7 milhões (35%) entre 25 000 e 500 000 euros e 0,1 milhões (2%) superior a 500 000 euros.

Das explorações que recebem pagamentos diretos, 2,1 milhões têm uma dimensão económica demasiado reduzida para serem incluídas na população da RICA.

**Fonte:** Rede de Informação Contabilística Agrícola (RICA), dados para 2016.

**22** Nas explorações agrícolas de maior dimensão económica, a percentagem representada pelo rendimento agrícola no rendimento total é mais significativa. Quanto mais elevada é a percentagem da agricultura no rendimento total (a maioria dos agricultores que dispõem de uma superfície superior a 20 hectares trabalha a tempo inteiro<sup>12</sup>), maior é o recurso aos seguros (ver *anexo - figura 24*).

### A PAC promove cada vez mais as medidas preventivas

**23** As medidas preventivas (ver ponto 05) podem aumentar a resiliência dos agricultores, reduzindo a sua exposição aos riscos e adaptando a produção aos novos riscos. As estratégias de prevenção e adaptação podem facilitar a continuidade da produção face, por exemplo, a um fenómeno climático.

---

<sup>12</sup> Documento informativo do TCE intitulado "Futuro da PAC", março de 2018.

## Medidas de prevenção eficazes podem limitar as perdas de produção

**24** Dado o impacto das alterações climáticas, as medidas destinadas a incentivar a resiliência, incluindo a preparação a longo prazo (adaptação a novas condições) são importantes. A *caixa 1* ilustra a mudança na percepção dos riscos de seca na Austrália.

### Caixa 1 – Da resposta de emergência à preparação e à gestão dos riscos

Na Austrália, como as secas se tornaram mais frequentes, as autoridades públicas já não as consideram um fenómeno excepcional. Um relatório oficial recente concluiu que é importante passar de um paradigma de resposta de emergência, com condições de elegibilidade e apoio em caso de seca, para medidas de incentivo à preparação e à gestão dos riscos<sup>13</sup>.

O novo acordo nacional sobre as secas<sup>14</sup> reconhece a necessidade de apoiar as empresas e comunidades agrícolas na gestão e preparação para a variabilidade e as alterações climáticas. Prevê em todas as jurisdições medidas centradas no incentivo de práticas de gestão dos riscos e no reforço da preparação e da resiliência a longo prazo.

**25** A rotação de culturas, o recurso a culturas adaptadas/mais resistentes e a poupança foram as três medidas preventivas mais frequentes que os agricultores entrevistados tomaram (ver *anexo - figura 22*). A rotação de culturas faz parte das boas práticas agrícolas, uma vez que tem um impacto positivo na fertilidade do solo e contribui para o controlo de infestantes, doenças e pragas.

**26** Atualmente, os pagamentos diretos aos grandes agricultores incluem um requisito de diversificação das culturas (através dos pagamentos por ecologização, um novo tipo de pagamento direto introduzido em 2013 para melhorar o desempenho ambiental da PAC). Nas novas propostas da PAC, os pagamentos diretos podem impulsionar a rotação das culturas e aumentar indiretamente a resiliência das explorações agrícolas, desde que:

---

<sup>13</sup> *Review of the inter-governmental agreement on national drought programme reform* (Revisão do acordo intergovernamental relativo à reforma do programa nacional sobre as secas).

<sup>14</sup> 12 de dezembro de 2018.

- as normas nacionais estabelecidas pelos Estados-Membros sejam suficientemente ambiciosas<sup>15</sup>;
- os agricultores cumpram os requisitos em matéria de boas condições agrícolas e ambientais;
- sejam realizadas verdadeiras mudanças de comportamento.

O Tribunal observou já, no passado, que a ecologização muitas vezes não conduz a alterações de comportamento<sup>16</sup>.

**27** Os riscos sanitários são um domínio em que uma boa prevenção limita a necessidade de uma intervenção *ex post*. As autoridades públicas (da UE e dos Estados-Membros) estão fortemente envolvidas na luta contra os riscos de doenças dos animais, recorrendo a medidas *ex ante* como a prevenção (incluindo a erradicação), o acompanhamento e os instrumentos de gestão dos riscos. São evidenciados esforços significativos *ex ante* para evitar os custos potencialmente elevados e as consequências negativas das medidas *ex post* (a crise da encefalopatia espongiforme bovina, por exemplo, custou à UE mais de 5 mil milhões de ecus em 1996-1998). Embora estes esforços tenham tido um grande impacto positivo, estudos independentes consideraram que as despesas públicas pagas a título de compensação pelas doenças dos animais e das plantas custaram 500 milhões de euros por ano aos Estados-Membros da UE no período de 2010-2014<sup>17</sup>.

**Não é ainda possível avaliar em que medida os novos instrumentos disponíveis aumentam a resiliência dos agricultores aos riscos colocados pelos preços**

**28** A Comissão considera<sup>18</sup> os contratos *forward* e os mercados de futuros como instrumentos de resposta aos riscos colocados pelos preços. A contratualização

<sup>15</sup> Ver [Parecer nº 7/2018](#) do TCE sobre as propostas da Comissão de regulamentos no âmbito da Política Agrícola Comum para o período pós-2020, pontos 55-58, caixa 6.

<sup>16</sup> Ver [Relatório Especial nº 21/2017](#) do TCE, intitulado "Ecologização: um regime de apoio ao rendimento mais complexo, mas ainda não eficaz do ponto de vista ambiental", pontos 26 a 57.

<sup>17</sup> Estimativas de Bardaji e Garrido (2016) apresentadas nos *EU Agricultural Markets Briefs* (Boletins informativos sobre os mercados agrícolas da UE), quadro 2, setembro de 2017.

<sup>18</sup> *Risk management schemes in EU agriculture* (Regimes de gestão dos riscos na agricultura da UE), setembro de 2017.

(celebração de contratos *forward*) foi a quarta medida preventiva mais frequentemente mencionada pelos agricultores entrevistados (ver [anexo - figura 22](#)).

**29** De acordo com o quadro jurídico da UE, os Estados-Membros podem exigir a celebração de contratos obrigatórios ou a apresentação, pelos primeiros compradores, de uma proposta escrita de contrato aos produtores<sup>19</sup>. A secção do Regulamento Omnibus<sup>20</sup> dedicada à agricultura introduziu alterações no quadro legislativo. Atualmente, concede ao produtor o direito de exigir um contrato escrito entre as partes e/ou que o comprador apresente uma proposta escrita de contrato. Em abril de 2019 entrou em vigor uma diretiva para proibir algumas práticas comerciais desleais na cadeia alimentar (por exemplo, a alteração do contrato de forma unilateral por parte do comprador)<sup>21</sup>. É ainda demasiado cedo para avaliar o impacto destas alterações recentes.

**30** O segundo pilar da PAC pode fornecer apoio para instrumentos de estabilização dos rendimentos que proporcionem uma compensação aos agricultores em caso de "diminuição acentuada" dos seus rendimentos. O Regulamento Omnibus reduziu o limiar de compensação através dos seguros de 30% para 20% das perdas de produção e permitiu a possibilidade de um instrumento setorial de estabilização dos rendimentos (específico dos cereais, por exemplo). No entanto, não está atualmente operacional nenhum instrumento de estabilização dos rendimentos apoiado pela UE.

**31** Em caso de volatilidade significativa dos preços, os instrumentos mais importantes da UE para apoio aos agricultores continuam a ser os pagamentos diretos, as medidas de intervenção no mercado e as medidas excepcionais contra as perturbações do mercado.

---

<sup>19</sup> Ver artigo 148º para o setor do leite e artigo 168º para os outros setores, com exceção do açúcar, do Regulamento (UE) nº 1308/2013.

<sup>20</sup> Regulamento (UE) 2017/2393 do Parlamento Europeu e do Conselho.

<sup>21</sup> Diretiva (UE) 2019/633 relativa a práticas comerciais desleais nas relações entre empresas na cadeia de abastecimento agrícola e alimentar.

## Existem algumas sobreposições entre os instrumentos da UE

**32** Ambos os pilares preveem regimes de apoio da UE aos seguros. Estes regimes sobrepõem-se nos setores do vinho e das frutas e produtos hortícolas. O apoio aos fundos mutualistas só é complementar do apoio aos seguros quando se cobrem riscos diferentes. As medidas excecionais desencadeadas para dar resposta a problemas específicos causados por fenómenos extremos podem não ser consentâneas com a estratégia de apoio a um maior recurso a instrumentos de gestão dos riscos, como os seguros.

**A complementaridade entre os seguros e os fundos mutualistas só existe quando se cobrem riscos diferentes**

**33** No âmbito do primeiro pilar da PAC, o apoio aos fundos mutualistas é elegível para financiamento nos programas operacionais do setor das frutas e produtos hortícolas e nos programas vitivinícolas nacionais desde 2009, mas os recursos previstos não foram utilizados. No segundo pilar, o financiamento disponível para fundos mutualistas foi pouco utilizado (ver ponto 43).

**34** A reduzida utilização dos fundos mutualistas explica-se, em parte, pela maior complexidade deste instrumento. Para funcionar, é necessária a participação de um número suficiente de agricultores. Por exemplo, em Itália, o número mínimo de agricultores que devem aderir a um fundo mutualista é 700. Esta complexidade pode incentivar os agricultores a recorrerem a outros instrumentos disponíveis de gestão dos riscos, nomeadamente os seguros<sup>22</sup>. Os dois instrumentos só são complementares quando os fundos mutualistas cobrem riscos não cobertos por seguros. Em França, o apoio da UE aos seguros limita-se ao "seguro de colheitas" que abrange apenas os riscos climáticos das culturas, ao passo que o fundo mutualista nacional, que beneficia de apoio da UE, cobre as doenças dos animais e das plantas, bem como os incidentes relacionados com a poluição.

**A utilização inadequada das medidas excecionais pode reduzir os incentivos ao recurso a instrumentos de gestão dos riscos**

**35** A incerteza quanto às circunstâncias que podem desencadear medidas de crise influencia a percepção que os agricultores têm dos limites das suas próprias responsabilidades em matéria de gestão dos riscos. Quanto mais frequentes forem as ajudas públicas oferecidas durante ou após uma "crise", menor será o incentivo para que os agricultores atenuem os riscos recorrendo a instrumentos de gestão dos riscos como os seguros<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> EU Agricultural Markets Briefs (Boletins informativos sobre os mercados agrícolas da UE), setembro de 2017.

<sup>23</sup> Segundo a OCDE, a intervenção pública *ex post* faz parte do sistema de gestão dos riscos que os agricultores têm em conta no planeamento das suas próprias decisões e estratégias. Ver *Managing risks in agriculture: a holistic approach* (Gestão dos riscos na agricultura: uma abordagem holística), 2009. Ver também *Risk management schemes in EU agriculture* (Regimes de gestão dos riscos na agricultura da UE), secção 3, setembro de 2017.

**36** Por exemplo, em 2018, a Comissão aprovou um regulamento de execução que financia uma medida da PAC para apoiar os agricultores afetados por inundações e chuvas torrenciais no final de 2017 em determinadas zonas da Lituânia, Letónia, Estónia e Finlândia. Os agricultores eram elegíveis se tivessem perdido pelo menos 30% da superfície total para sementeira de inverno e não beneficiassem, para os mesmos prejuízos, de qualquer tipo de ajuda nacional ou seguro (por força do Regulamento de Execução (UE) 2018/108 da Comissão, foram atribuídos 15 milhões de euros, repartidos do seguinte modo consoante o número de hectares afetados: 9,12 milhões de euros para a Lituânia; 3,46 milhões de euros para a Letónia; 1,34 milhões de euros para a Estónia e 1,08 milhões de euros para a Finlândia). Os agricultores que tinham seguro contra este risco não eram, por conseguinte, elegíveis para compensação pelas perdas de produção. Estes critérios podem desencorajar os agricultores de subscreverem seguros no futuro.

**37** Por outro lado, o envolvimento da Comissão na crise provocada pela seca de 2018 foi consentâneo com a sua estratégia de desenvolvimento de instrumentos de gestão dos riscos. Em vez de adotar medidas (*ex post*) adicionais, utilizou a flexibilidade dos instrumentos preexistentes. Aplicou, nomeadamente, derrogações às regras de ecologização e ambientais permitindo aos agricultores o corte de erva ou o pastoreio em superfícies que, de outro modo, estariam em pousio. Esta atuação está em consonância com várias estratégias nacionais de sete Estados-Membros (Áustria, Itália, França, Grécia, Países Baixos, Espanha e Eslovénia) destinadas a transferir a despesa pública das medidas *ex post* para as medidas *ex ante* (prevenção e apoio a instrumentos de gestão dos riscos).

**As propostas da Comissão para a reforma da PAC visam reforçar o apoio a instrumentos de gestão dos riscos para os quais já se encontra disponível apoio nacional**

**38** Para o período em curso, 17 Estados-Membros decidiram não aplicar instrumentos de gestão dos riscos no âmbito do segundo pilar (apoio aos seguros e fundos mutualistas). Oito deles consideram que os seus atuais instrumentos de gestão dos riscos são satisfatórios. Sete dos Estados-Membros que não aplicaram instrumentos de gestão dos riscos ao abrigo do segundo pilar (ver ponto **10**) dispõem de apoio nacional para os prémios de seguro e dois têm um regime nacional de seguros obrigatório<sup>24</sup>.

**39** Nas suas novas propostas relativas à PAC, a Comissão propõe que os Estados-Membros sejam obrigados a disponibilizar apoio da UE para os instrumentos de gestão dos riscos<sup>25</sup>. O inquérito realizado pelo Tribunal aos Estados-Membros mostra que onze discordam desta proposta e vários justificam a utilização do seu próprio sistema nacional de apoio com base no princípio da subsidiariedade da UE.

---

<sup>24</sup> Grécia e Chipre.

<sup>25</sup> COM(2018) 392, artigo 70º.

## A maior parte do apoio da UE aos instrumentos de gestão dos riscos destina-se aos seguros, mas a utilização é reduzida e desigual

**40** Como o apoio da UE está concentrado nos seguros (ver *quadro 3*), o Tribunal centrou-se neste aspeto, em ambos os pilares da PAC. O Tribunal examinou a gestão do apoio da UE aos seguros e avaliou a utilização de seguros pelos agricultores.

**41** Mais de um terço dos agricultores subscrevem seguros. Desses, cerca de 8% são apoiados pela UE no âmbito do segundo pilar (principalmente através de seguros de colheitas). O número de agricultores que paga os seguros a partir dos seus próprios fundos e dos fundos nacionais é superior ao dos que recorrem a fundos da UE.

## A utilização dos instrumentos de gestão dos riscos da UE tem sido reduzida e desigual

**42** Como referido no ponto *39*, o interesse dos Estados-Membros em utilizar o financiamento da UE para instrumentos de gestão dos riscos é limitado. Dezassete Estados-Membros não mencionam candidatar-se a apoio para estes instrumentos ao abrigo do segundo pilar.

**43** O *quadro 3* apresenta os três instrumentos de gestão dos riscos da UE e mostra que, relativamente aos onze Estados-Membros participantes, a maior parte do apoio se destina aos seguros. Apenas três Estados-Membros (França, Itália e Portugal) disponibilizam apoio da UE a fundos mutualistas e dois (Itália e Hungria) a fundos mutualistas de estabilização dos rendimentos. Para o período de 2014-2020, 91% das despesas previstas para instrumentos de gestão dos riscos estão relacionadas com seguros.

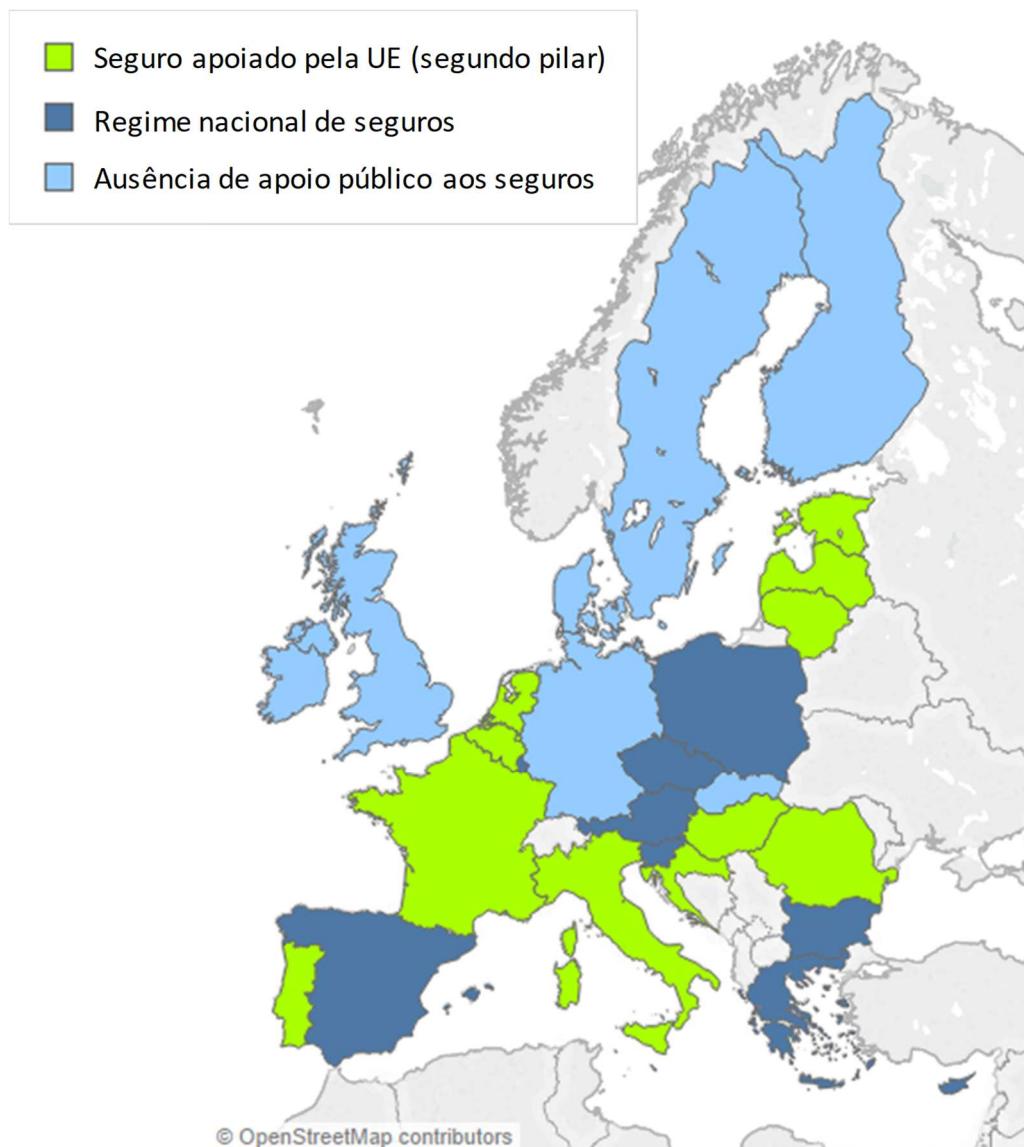
**Quadro 3 – Instrumentos de gestão dos riscos no âmbito do segundo pilar**

	Instrumento	Cobertura dos riscos	Limiar de desencadeamento da compensação	Contribuição pública	Previsão de despesas públicas 2014-2020 (em milhões de euros)
M17.1	Seguros	Fenómenos climáticos adversos, doenças dos animais e das plantas, pragas e incidentes ambientais	> 20% de perdas de produção	Até 70% do prémio de seguro	2 317
M17.2	Fundo mutualista		> 30% de perdas de produção	até 70% ► dos custos administrativos da criação do fundo mutualista e dos juros de empréstimos comerciais contraídos pelo fundo mutualista ► da indemnização paga pelo fundo mutualista ► do complemento das contribuições anuais para o fundo ► do capital social inicial do fundo	125
M17.3 Instrumento de estabilização dos rendimentos	Fundo mutualista setorial Fundo mutualista não setorial	Diminuição acentuada do rendimento dos agricultores	> 20% de diminuição dos rendimentos >30% de diminuição dos rendimentos		116

Fonte: TCE, com base na legislação e em dados da Comissão, março de 2019.

**44** A *figura 6* indica os Estados-Membros que oferecem apoio aos seguros.

**Figura 6 – Mapa do apoio aos seguros na UE**



*Nota:* É reduzido o apoio da UE aos seguros ao abrigo do primeiro pilar para a Alemanha, Chipre e Eslováquia.

*Fonte dos dados:* TCE:

**45** O *quadro 4* mostra que, mesmo nos Estados-Membros que propõem o regime da UE, este é pouco utilizado. A França, a Hungria, a Letónia e a Itália apresentam a maior percentagem de agricultores segurados com apoio da UE.

**Quadro 4 – Despesas públicas e número de agricultores segurados no regime da UE (segundo pilar) em 2017**

Estado-Membro	Despesas públicas (em milhões de euros)	Número de agricultores segurados com apoio da UE	% de explorações seguradas com apoio da UE
França	100	57 996	19
Hungria	25	15 708	15
Letónia	5	2 300	9
Itália	110	41 076	8
Países Baixos	27	2 012	4
Portugal	26	3 793	4
Croácia	4	1 953	2
Lituânia	2	402	1
Total da UE	299	125 240	3

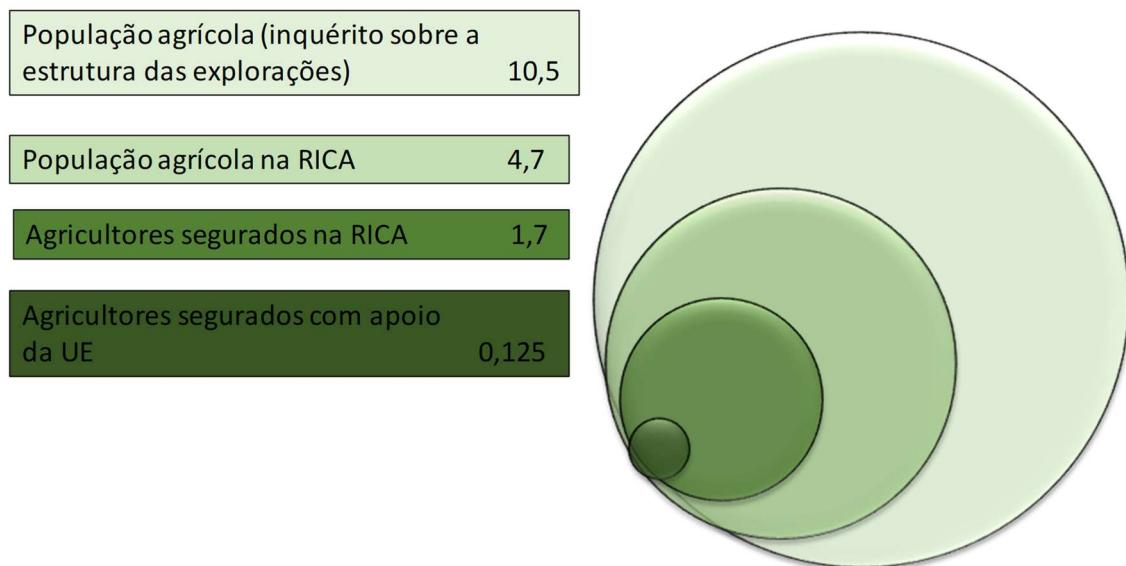
*Nota:* A Bélgica, a Estónia e a Roménia ainda não efetuaram despesas.

*Fonte:* TCE, com base em dados dos Estados-Membros comunicados à Comissão e dados da RICA, março de 2019.

**46** A *figura 7* revela que:

- o apoio da UE atinge uma parte muito reduzida dos agricultores da UE;
- mais de 90% dos agricultores que subscrevem seguros não utilizam o apoio da UE.

**Figura 7 – Número de agricultores apoiados por fundos da UE em comparação com diferentes populações agrícolas, em milhões**



*Nota:* A população de explorações da RICA representa apenas explorações agrícolas acima de uma determinada dimensão económica. Em contrapartida, o inquérito sobre a estrutura das explorações agrícolas visa abranger todas as explorações agrícolas, incluindo as muito pequenas. Os círculos não se sobrepõem totalmente já que as populações de explorações são diferentes. O Tribunal considera que, como os agricultores abrangidos pelo inquérito que estão excluídos da RICA são pequenos agricultores, têm tendência a subscrever menos seguros e que a maioria dos agricultores segurados com o apoio da UE pertence à população de explorações da RICA que subscreveram seguros.

*Fonte:* TCE, com base em dados da RICA, dezembro de 2018.

**47** O tipo de seguro mais utilizado é o seguro de risco único, sobretudo contra o risco de granizo, e existe desde o século XIX. O seguro multirriscos (18 riscos em França e até 11 riscos em Itália), surgido mais recentemente, é menos generalizado e desenvolveu-se principalmente graças ao apoio público. A Comissão deixa ao critério dos Estados-Membros decidir qual o tipo de seguro a apoiar (risco único e/ou multirriscos).

**48** O Tribunal constatou que, em França (2017), 5,2 milhões de hectares estavam segurados contra o granizo (principalmente sem apoio) e 4,7 milhões de hectares estavam cobertos por um seguro multirriscos apoiado pela UE, o que significa que 36% da superfície agrícola utilizada estava segurada. Na Alemanha, cerca de 8 milhões de hectares (48% da superfície agrícola utilizada) estavam cobertos contra o granizo<sup>26</sup>, principalmente sem apoio público<sup>27</sup>.

**49** O valor acrescentado europeu consiste no valor que uma ação da UE acrescenta, através da política, da regulamentação, dos instrumentos jurídicos e das despesas da UE, ao valor que teria sido criado pelos Estados-Membros agindo isoladamente. A reduzida utilização do apoio aos seguros ao abrigo do segundo pilar e o grande número de agricultores que optam por pagar seguros de risco único em vez de seguros multirriscos subsidiados suscitam questões sobre o valor acrescentado do apoio da UE aos seguros.

#### A Comissão não recolhe informações pertinentes sobre a utilização dos regimes de gestão dos riscos

**50** A Comissão estabeleceu apenas um indicador global de resultados para os regimes de gestão dos riscos, a "percentagem de explorações agrícolas participantes em regimes de gestão dos riscos", que se refere a duas medidas no âmbito do segundo pilar (medida 17 e medida 5). A medida 17 abrange o apoio aos seguros, fundos mutualistas e instrumentos de estabilização dos rendimentos, e a medida 5 abrange o apoio ao restabelecimento do potencial de produção agrícola e a medidas de prevenção. Dado que o indicador abarca atividades múltiplas, não as pode refletir adequadamente.

---

<sup>26</sup> *Landwirtschaftliche Mehrgefahrenversicherung für Deutschland, Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft*, novembro de 2016.

<sup>27</sup> O primeiro pilar apoia os seguros para o setor das frutas e produtos hortícolas (2,6 milhões de euros/ano) e o setor vitivinícola (0,164 milhões de euros/ano).

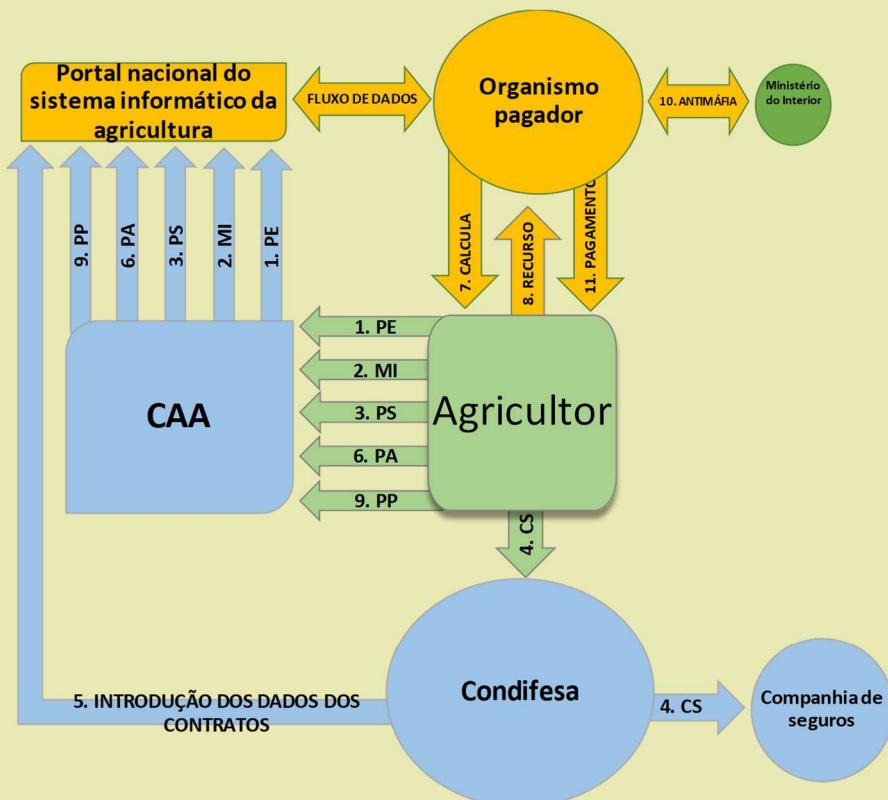
**51** Em França, por exemplo, este indicador cobre mais de 99% das explorações agrícolas, refletindo a adesão obrigatória ao fundo mutualista nacional. Por conseguinte, fica oculta a parcela muito menor de agricultores que subscrevem seguros apoiados pela UE, que aderem a um fundo mutualista de estabilização dos rendimentos ou que restabelecem o potencial de produção agrícola. A cobertura do mesmo indicador em Itália é inferior a 5% e reflete principalmente a percentagem de agricultores que subscrevem seguros apoiados pela UE.

**52** A França e a Itália dispõem igualmente de indicadores nacionais para o número de hectares e o valor de capital segurados. Estes indicadores dão uma visão mais clara da utilização dos instrumentos de gestão dos riscos pelo setor agrícola (ou seja, medem as realizações). Um indicador de resultados útil permitiria medir o impacto dos seguros na estabilidade dos rendimentos.

### O apoio aos seguros exige sistemas de gestão complexos

**53** Os sistemas e processos estabelecidos pelas autoridades nacionais para gerir a prestação de apoio público aos seguros (primeiro e segundo pilares) são complexos. Embora a cobertura de seguro seja prestada a um número relativamente pequeno de agricultores, o número de contratos de seguro a gerir anualmente é considerável (140 000 em Itália e 70 000 em França). Um agricultor pode ter vários contratos de seguro. Por conseguinte, o número total de contratos é superior ao número de agricultores segurados. A *caixa 2* ilustra o sistema de gestão do apoio aos seguros em Itália, que envolve dois intermediários (Condifesa e CAA) para auxiliar os agricultores. Embora a adesão a estes dois organismos não seja obrigatória, a complexidade do sistema é tal que mais de 95% dos agricultores aderem e pagam os serviços prestados. O Tribunal estima que os custos associados especificamente a esta medida, pagos pelos agricultores italianos a entidades privadas para que lhes facilitem o acesso ao apoio, se elevem a, pelo menos, 2,8 milhões de euros por ano.

## Caixa 2 – Processo administrativo de apoio aos seguros em Itália



### Descrição das etapas:

- |   |   |                             |
|---|---|-----------------------------|
| 1. Atualização do processo da exploração (PE)     | 4. Subscrição de uma cobertura de seguro (CS) | 8. Apresentação do recurso  |
| 2. Apresentação da manifestação de interesse (MI) | 5. Introdução de dados relativos aos seguros  | 9. Pedido de pagamento (PP) |
| 3. Apresentação do plano de seguro (PS)           | 6. Apresentação do pedido de apoio (PA)       | 10. Certificação antimáfia  |
|   | 7. Cálculo da contribuição pública            | 11. Pagamento               |

Fonte: TCE, com base nas informações das autoridades italianas.

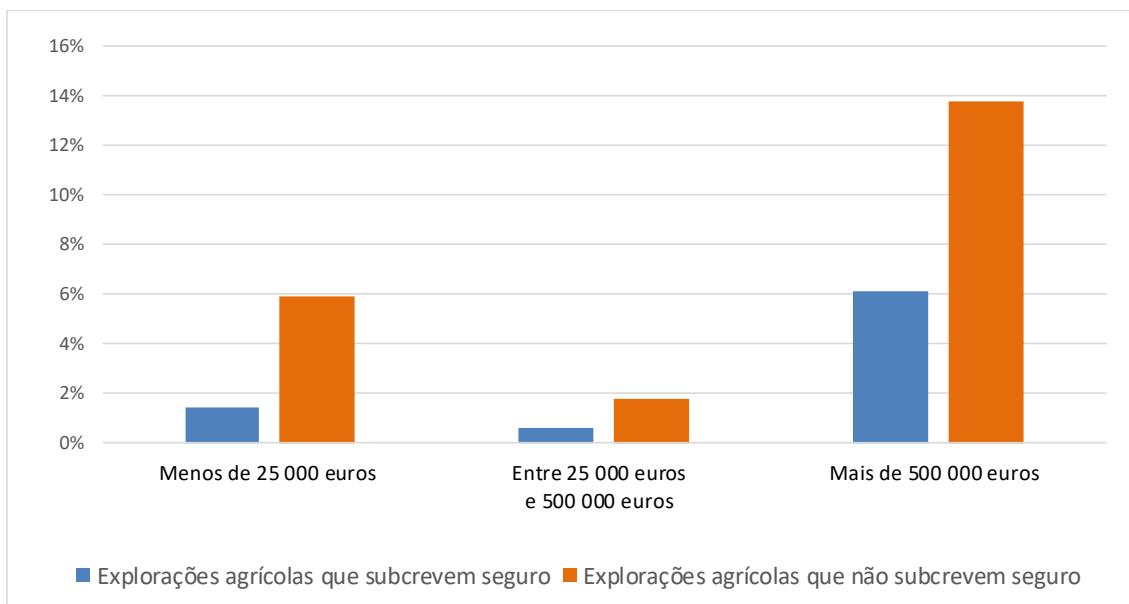
**54** O inquérito realizado pelo Tribunal aos Estados-Membros revelou que, dos 17 que não aplicaram a medida 17, cinco decidiram não apoiar os seguros devido aos custos e aos encargos administrativos envolvidos.

**O seguro tem um impacto positivo na estabilidade dos rendimentos, mas o impacto do regime de apoio da UE aos seguros é menos claro**

**Os agricultores segurados têm rendimentos mais estáveis e são suscetíveis de receber uma indemnização mais cedo**

**55** O Tribunal comparou a evolução, entre 2014 e 2016, dos rendimentos agrícolas dos agricultores segurados e não segurados, independentemente de terem ou não recebido fundos da UE. Para avaliar a variação dos rendimentos (representados pelo valor acrescentado líquido da exploração) durante este período, foi utilizado o desvio-padrão (dispersão dos rendimentos entre anos diferentes). Quanto menor for o desvio-padrão, mais estáveis são os rendimentos. A *figura 8* mostra que, em todos os tipos de exploração, os rendimentos dos agricultores segurados variaram menos do que os dos agricultores sem seguro.

**Figura 8 – Variação dos rendimentos (em %) das explorações agrícolas da UE consoante a sua dimensão económica (2014-2016)**



*Fonte:* análise do TCE baseada nos dados da RICA.

**56** Em França e Itália, as companhias de seguros pagam as indemnizações no ano do fenómeno climático. Em Itália, os contratos de seguro obrigam as seguradoras a efetuar esses pagamentos antes do final do ano, o que ajuda os agricultores a gerir o seu fluxo de tesouraria e facilita a continuidade das operações. O Tribunal constatou que o pagamento das compensações pelas autoridades públicas, através de medidas *ex post*, para os acontecimentos de 2018 demorou mais e só será concluído em 2019.

#### **O apoio da UE aos seguros está concentrado no setor vitivinícola**

**57** Nos dois Estados-Membros que mais recorrem ao apoio da UE aos seguros, o Tribunal observou que este se concentra no setor vitivinícola. Em Itália, este setor pode receber o apoio através de dois canais (ver ponto 32) e, em 2015, beneficiou de quase um terço do total do apoio público aos seguros. Em França, a zona vitícola segurada com o apoio da UE cresceu, representando em 2017 mais de um quarto da superfície vitícola total. O capital segurado no setor vitivinícola pode atingir 115 000 euros/ha, ao passo que a média do capital segurado por hectare para o setor agrícola em França se situou nos 1 649 euros/ha em 2017<sup>28</sup>. Quanto mais elevado for o capital segurado, maior será o prémio e maior o nível de apoio público.

**58** Os Estados-Membros que canalizam para os seus agricultores o apoio da UE aos seguros não são obrigados a ser seletivos<sup>29</sup>. A título de exemplo, um beneficiário selecionado pelo Tribunal para análise documental é um empresário mundial do setor vitivinícola, com vinhas em todo o mundo, um ativo vitivinícola estimado em 600 milhões de euros e um volume de negócios anual estimado em 50 milhões de euros. Tendo em conta o montante investido, a capacidade financeira e o perfil de risco de alguns beneficiários, é provável que tivessem segurado a sua produção sem subsídios, o que resulta num efeito de inércia. O Tribunal já tinha constatado anteriormente um efeito de inércia no apoio da UE aos seguros<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Cálculo baseado em dados do Ministério da Agricultura francês.

<sup>29</sup> Ver artigo 49º do Regulamento (UE) nº 1305/2013.

<sup>30</sup> Ver Relatório Especial nº 10/2013 do TCE, intitulado "Política Agrícola Comum: O apoio específico prestado ao abrigo do artigo 68º do Regulamento (CE) nº 73/2009 do Conselho é corretamente concebido e executado?", ponto 44.

## A indemnização pode afetar o comportamento dos agricultores

**59** Como indicado na *caixa 3*, os agricultores segurados podem ter menos incentivos para aplicar sistemas empresariais mais resilientes. Quando os agricultores sabem que receberão uma indemnização do seguro se a sua colheita for má, podem considerar que é menos importante investir em culturas resistentes e têm menos incentivos para diversificar. As companhias de seguros exigem frequentemente que os seus clientes tomem algumas medidas de atenuação, o que pode reduzir este risco. Em relação ao primeiro pilar, existe uma disposição jurídica que faz referência a esta prática, mas em relação ao segundo pilar, nenhuma disposição prevê a redução da exposição ao risco.

### Caixa 3 – Os agricultores segurados são menos adaptáveis a condições extremas

Nos Estados Unidos, onde os seguros de colheitas são generalizados e beneficiam de apoio público, um estudo demonstrou que o milho e a soja segurados são significativamente mais sensíveis ao calor extremo do que as culturas sem seguro (cujo rendimento é inferior).

O estudo concluiu que a sensibilidade das culturas seguradas demonstra a menor capacidade/incentivo dos agricultores segurados para se adaptarem a condições extremas, uma vez que contam com as indemnizações dos seguros<sup>31</sup>.

## Controlo insuficiente de algumas medidas excecionais

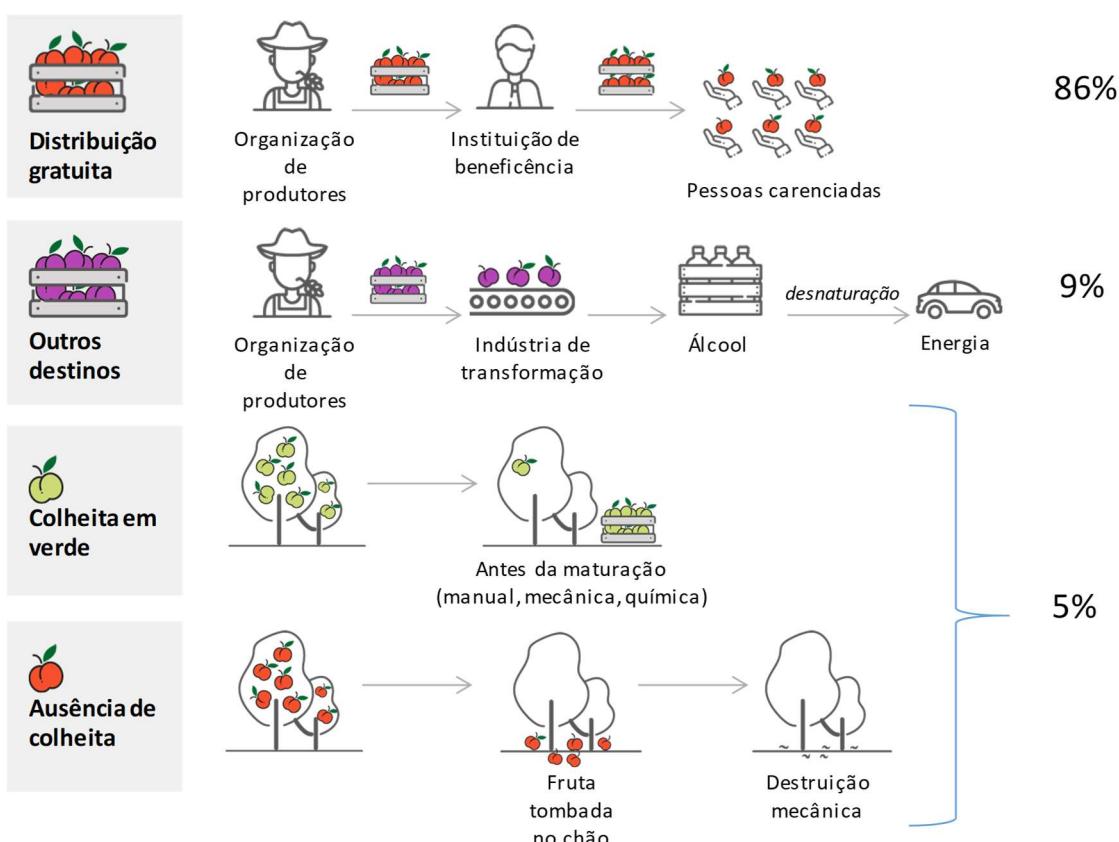
**60** O artigo 219º do Regulamento (UE) nº 1308/2013 habilita a Comissão a tomar medidas excepcionais para reagir a "ameaças de perturbação do mercado causadas por subidas ou descidas significativas dos preços nos mercados interno ou externo ou por outros acontecimentos e circunstâncias que perturbem ou ameacem perturbar significativamente o mercado". O Tribunal examinou se as medidas excepcionais adotadas para reagir às perturbações significativas do mercado no setor das frutas e produtos hortícolas foram devidamente orientadas e se as operações de retirada funcionaram de forma eficiente. Foi dada uma atenção especial às medidas tomadas no mercado das frutas e produtos hortícolas na sequência do embargo russo (ver ponto *09*).

---

<sup>31</sup> Francis Annan e Wolfram Schlenker, "*Federal Crop Insurance and the disincentive to adapt to extreme heat*" (Seguro federal de colheitas e desincentivo à adaptação ao calor extremo), 2015.

**61** Em resposta a esse embargo, considerado uma ameaça para o mercado, a Comissão adotou medidas excepcionais para o setor das frutas e produtos hortícolas. As despesas relativas a estas medidas excepcionais no período de 2014-2018 ascenderam a 513 milhões de euros, o que corresponde a 1,8 milhões de toneladas de produtos retirados. As medidas envolveram a retirada do mercado das frutas e produtos hortícolas afetados pelo embargo russo através de diferentes opções (ver *figura 9*). A distribuição gratuita foi a principal opção de retirada (representando 60% das quantidades retiradas e mais de 86% do montante pago).

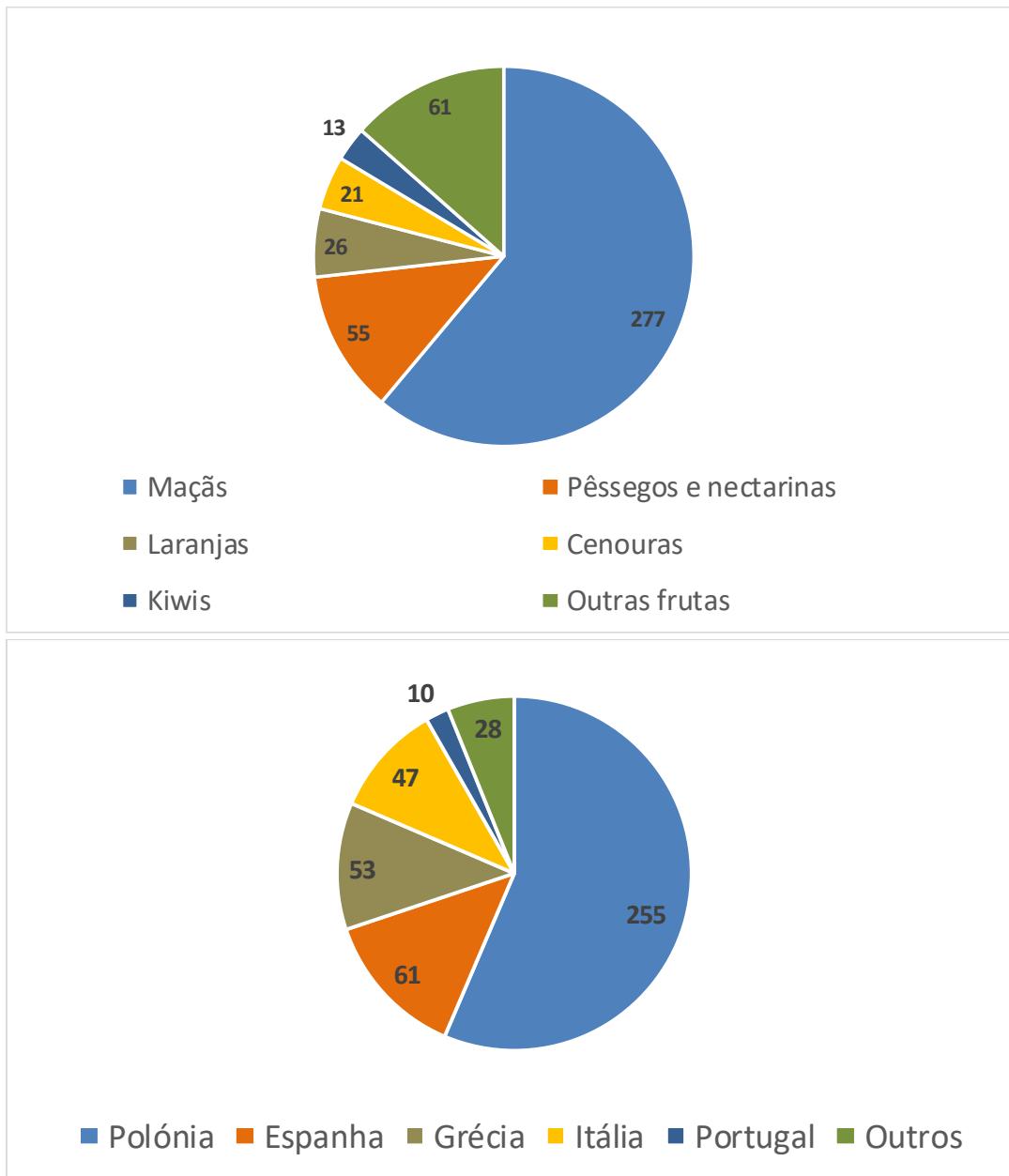
**Figura 9 – Opções de retirada e percentagem que representam no apoio da UE**



Fonte: TCE:

**62** As *figuras 10 e 11* mostram os principais produtos retirados e a repartição geográfica da distribuição gratuita.

**Figuras 10 e 11 – Montantes apoiados ao abrigo de regimes de distribuição gratuita, por produto e Estado-Membro (milhões de euros)**



Fonte: DG AGRI, outubro de 2018.

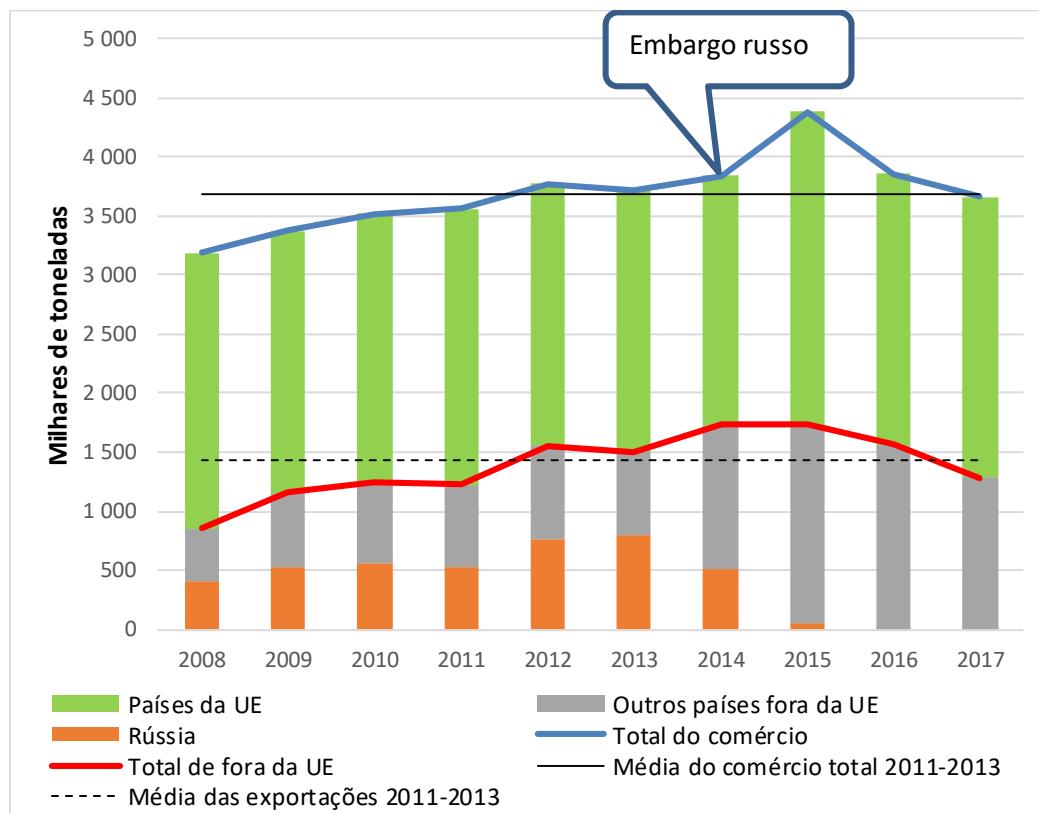
## A UE não estabeleceu parâmetros objetivos para ponderar o recurso a medidas excepcionais

**63** O conceito de perturbação do mercado é bastante geral e não foi definido em mais pormenor na legislação da UE. A ausência de critérios específicos confere uma ampla margem de discricionariedade quanto ao momento de ponderar o recurso a medidas excepcionais. No contexto do embargo russo, a Comissão desencadeou essas medidas através de sete regulamentos delegados que fazem referência ao risco de perturbações do mercado (913/2014, 932/2014, 1031/2014, 1371/2014, 2015/1369, 2016/921 e 2017/1165). No entanto, o prosseguimento das medidas não se baseou numa avaliação de que as perdas tivessem excedido um limiar definido.

**64** Ao estabelecer o nível do apoio da UE, a Comissão tomou em consideração os dados relativos à produção e à exportação nos três anos que precederam o embargo russo (2011-2013). Não teve em conta saídas alternativas, como outros mercados externos ou internos da UE até ao terceiro ano do embargo.

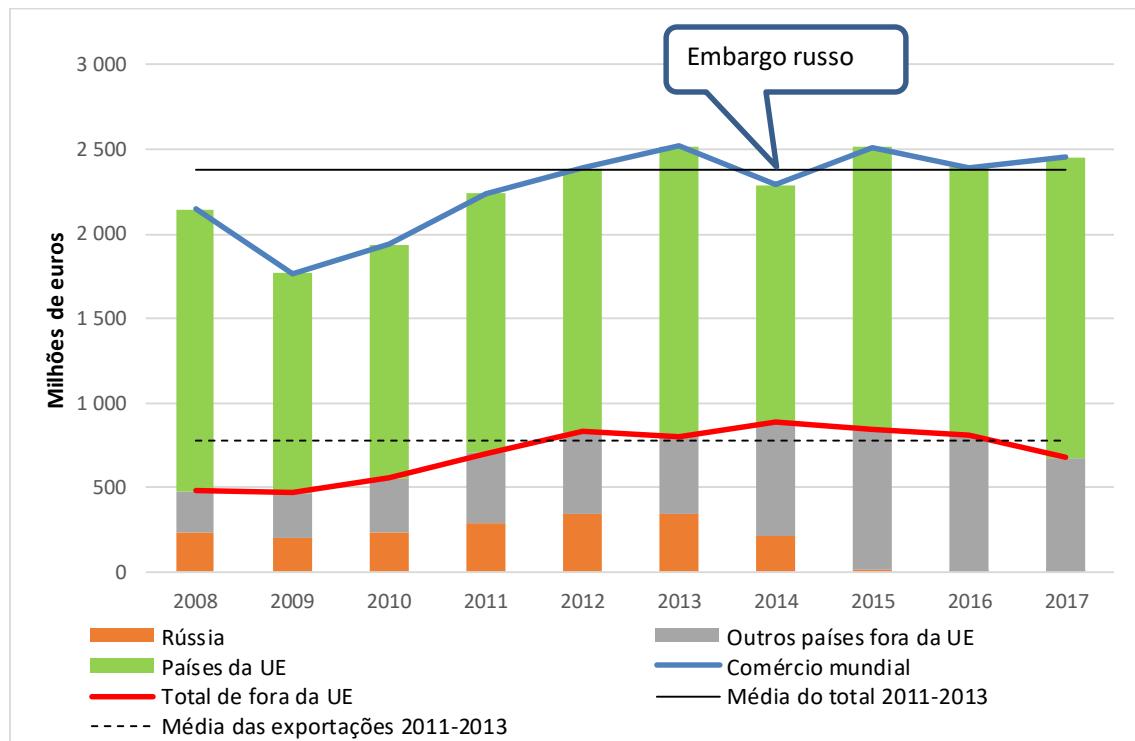
**65** As maçãs representaram mais de metade do apoio da UE, tanto em termos de valor financeiro como de quantidades retiradas. A *figura 12* mostra que, durante o embargo russo, as exportações no interior da UE e para países terceiros aumentaram em 2014 e 2015 e, no total, permaneceram acima da média registada antes do embargo. Outros mercados exteriores à UE compensaram a perda do mercado russo. Em consequência, a *figura 13* revela que o valor das exportações de maçãs tanto no interior da UE como para países terceiros permaneceu essencialmente estável, com apenas uma ligeira diminuição em 2014 (-4% em comparação com a média de 2011-2013). A queda do valor do total das exportações em 2014 foi inferior à de 2009, ocasião em que não foram aplicadas medidas de emergência.

**Figura 12 – Evolução das exportações de maçãs da UE em volume**



Fonte: TCE, com base em dados do Eurostat — Dados sobre o comércio internacional de mercadorias, janeiro de 2019.

**Figura 13 – Evolução das exportações de maçãs da UE em valor**



Fonte: TCE, com base em dados do Eurostat — Dados sobre o comércio internacional de mercadorias, janeiro de 2019.

**66** Estes dados indicam que, para a UE no seu conjunto, a "perturbação do mercado" decorrente do embargo russo ao mercado de maçãs foi limitada e não durou quatro anos (como foi o caso das medidas excepcionais). A diminuição das exportações diretas para a Rússia foi compensada pelo aumento das exportações para outros destinos.

#### **Foram aplicadas medidas excepcionais a mercadorias com excedentes estruturais**

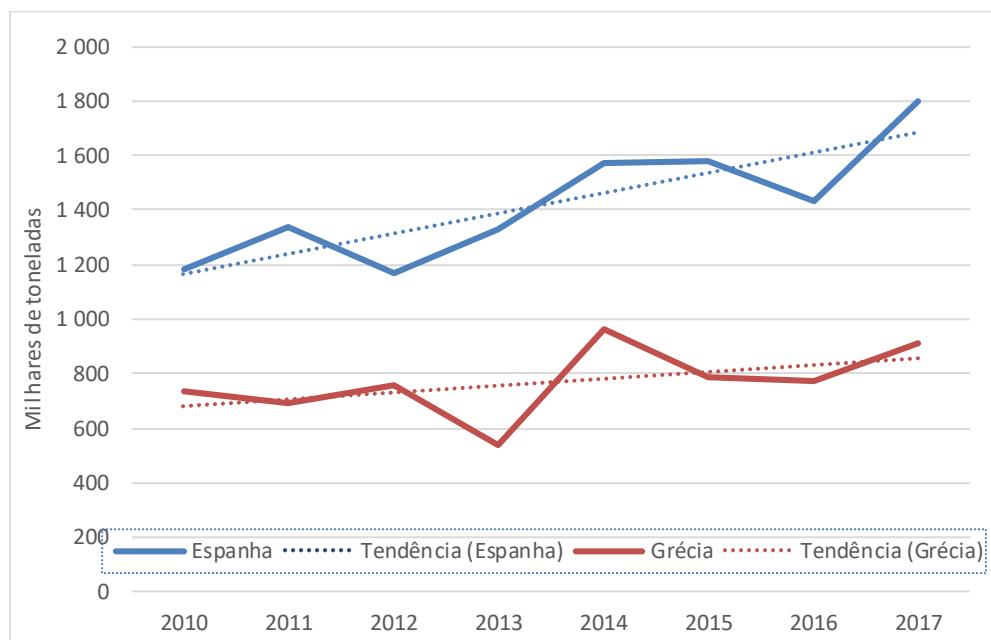
**67** A UE também aplicou medidas excepcionais de apoio à retirada de pêssegos e nectarinas. O custo dessa retirada representou 34% do total das operações de retirada para a Espanha e 45% para a Grécia. Os primeiros regulamentos delegados referem-se ao embargo russo, bem como a um desequilíbrio entre a oferta e a procura: "Os elevados níveis de abastecimento sazonal de pêssegos e nectarinas e o abrandamento do consumo devido a condições meteorológicas adversas no auge da colheita criaram uma situação difícil no mercado"<sup>32</sup> e "as medidas excepcionais foram adotadas,

<sup>32</sup> Regulamento Delegado (UE) nº 913/2014, considerando 1.

sobretudo, para resolver a situação específica desses subsetores [pêssegos e nectarinas]"<sup>33</sup>.

**68** A *figura 14* demonstra que a produção de pêssegos e nectarinas está a aumentar em Espanha e na Grécia. O potencial de produção destes países está também a aumentar, uma vez que a sua superfície plantada aumentou, respetivamente, 6% e 20% entre 2006 e 2016. A Itália, que era o maior produtor de pêssegos e nectarinas até 2012 (quando foi ultrapassada pela Espanha), diminuiu a sua superfície plantada em 30%<sup>34</sup> e reduziu progressivamente a produção.

**Figura 14 – Evolução da produção de pêssegos e nectarinas em Espanha e na Grécia**



Fonte: Dados da DG AGRI (*Dashboard*).

**69** Se a produção aumentar sem uma subida correspondente do consumo interno ou das exportações, o resultado será uma produção excedentária estrutural: os pomares produzem mais do que pode ser absorvido pelo consumo e a exportação. Em Espanha, a diminuição constante do consumo interno de pêssegos não foi compensada pelo aumento das exportações<sup>35</sup>.

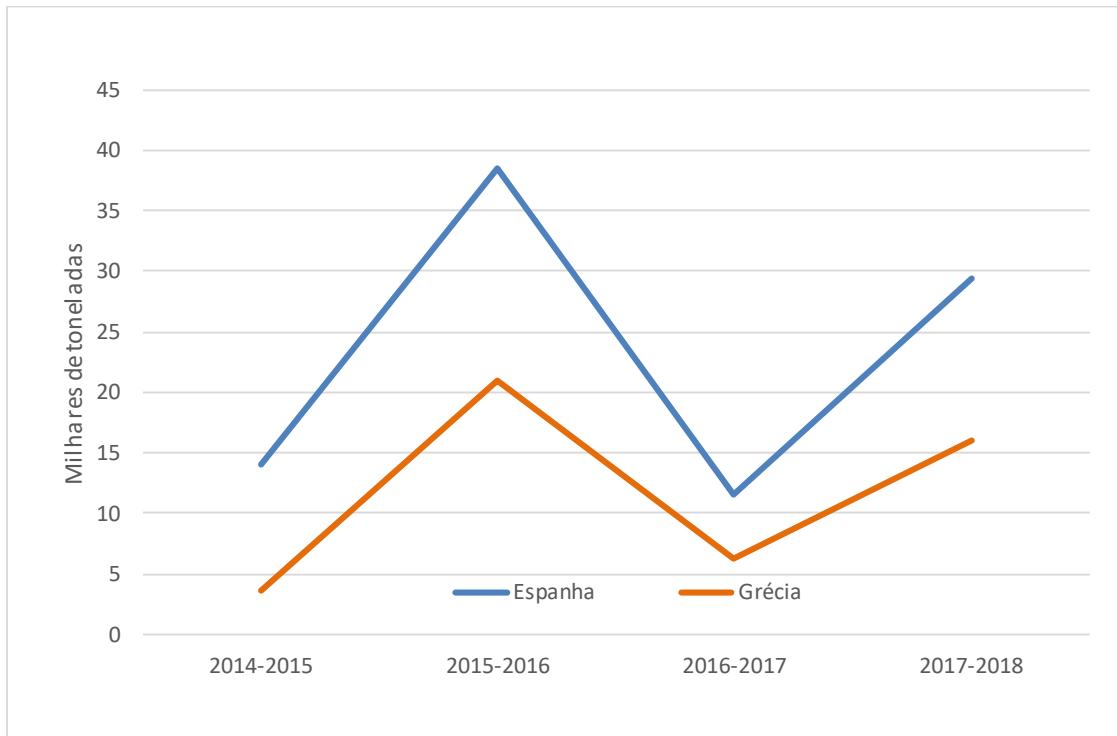
<sup>33</sup> Regulamento Delegado (UE) nº 932/2014, considerando 22.

<sup>34</sup> Dados da DG AGRI (*Dashboard*), 2017.

<sup>35</sup> "Fruta de hueso: análisis de campaña 2018", Ministério da Agricultura, Pesca e Alimentação.

**70** A *figura 15* mostra que, durante os quatro anos de operações de retirada em Espanha e na Grécia, a taxa de retirada não diminuiu gradualmente (como forma de eliminar progressivamente a medida), mas antes refletiu os níveis de produção.

**Figura 15 – Evolução das quantidades de pêssegos e nectarinas destinadas a retirada**



Fonte: Comissão e regulamentos delegados.

**71** O Tribunal conclui que, pelo menos em parte, as medidas excecionais foram desencadeadas por um problema estrutural de produção excedentária de pêssegos e nectarinas em Espanha. O objetivo das medidas excepcionais não é fazer face a excedentes estruturais, mas sim dar resposta às perturbações do mercado.

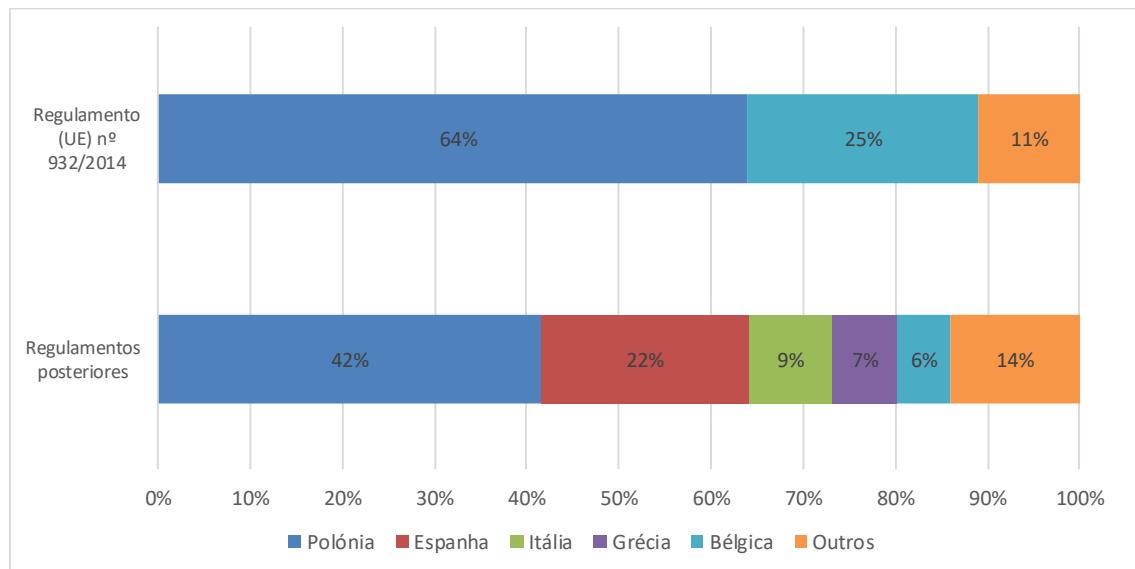
**O princípio da ordem de chegada incentivou uma execução rápida em detrimento de uma orientação adequada**

**72** Na sequência do regulamento delegado de 2014<sup>36</sup>, mais de 85% do apoio (em termos de valor e de volume) foram utilizados pela Polónia e pela Bélgica com base na ordem de chegada dos pedidos. Em regulamentos posteriores, foram atribuídas quantidades de retirada a cada Estado-Membro. A *figura 16* sugere que a fixação de limites máximos para cada Estado-Membro, em vez de se aplicar o princípio da ordem

<sup>36</sup> Regulamento Delegado (UE) nº 932/2014.

de chegada, permite que mais Estados-Membros tenham acesso a apoio em conformidade com a previsão das suas necessidades.

**Figura 16 – Repartição por Estado-Membro do volume de produtos retirados ao abrigo de diferentes regulamentos<sup>37</sup>**



Fonte: Dados da DG AGRI sobre a aplicação de medidas excepcionais, outubro de 2018.

**O apoio da UE à retirada de produtos para distribuição gratuita é dispendioso**

**O apoio da UE ao mercado de maçãs excedeu a média de preços de mercado praticados nos anos anteriores**

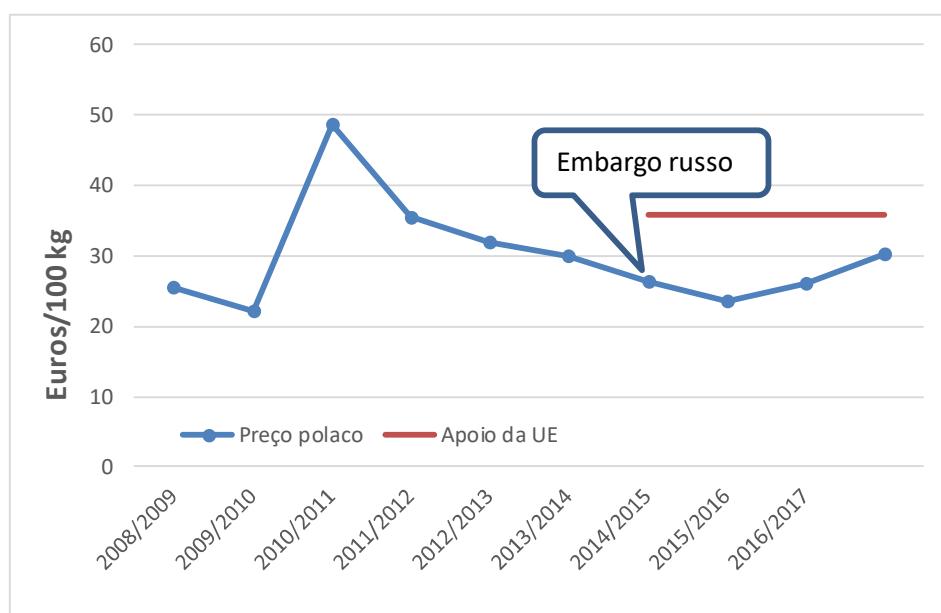
**73** O apoio às retiradas destinadas à distribuição gratuita tem duas componentes: a contribuição máxima por tipo de produto e as despesas acessórias para compensar as despesas de triagem, embalagem e transporte.

**74** As maçãs foram o produto que recebeu mais apoio para distribuição gratuita, como mostra a [figura 10](#). A Polónia foi a maior beneficiária do apoio da UE, tanto em volume como em termos monetários.

<sup>37</sup> Regulamentos Delegados (UE) nº 1031/2014, (UE) 2016/921 e (UE) 2017/1165.

**75** A *figura 17* compara a ajuda à distribuição gratuita (que cobre o preço do produto, ou seja 16,98 euros/100 kg, e a triagem/embalagem, ou seja 18,77 euros/100 kg) com o preço de mercado na Polónia do produto triado e embalado<sup>38</sup>. A "média olímpica" do preço de mercado das maçãs nos últimos cinco anos que precederam o embargo russo na Polónia era 10% inferior ao nível do apoio concedido pela UE, o que significa que os produtores de maçãs foram sobrecompensados.

**Figura 17 – Comparação do apoio à distribuição gratuita de maçãs com o preço de mercado polaco**



Fonte: DG AGRI.

<sup>38</sup> Artigo 98º, nº 1, do Regulamento (UE) nº 543/2011.

**76** Durante as três primeiras campanhas de comercialização<sup>39</sup> (2014/2015, 2015/2016 e 2016/2017), a UE pagou uma compensação aos produtores polacos no valor de 200 milhões de euros por 559 448 toneladas de maçãs distribuídas gratuitamente (foram excluídas as estimativas dos custos de transporte), ao passo que os preços médios de mercado para este volume de maçãs se elevaram a 182 milhões de euros<sup>40</sup>.

**Custos desproporcionadamente elevados suportados pela UE para a transformação de pêssegos e nectarinas**

**77** O custo das medidas de emergência para a distribuição gratuita de pêssegos e nectarinas ascendeu a 55 milhões de euros. Os custos de triagem e embalagem representam cerca de 37% e os custos de transporte 13%, pelo que o valor dos produtos retirados em si corresponde apenas a cerca de 50% dos custos totais. Cerca de 48 milhões de euros (87%) destinaram-se aos produtores de Espanha e da Grécia.

**78** O custo suportado pela UE por litro de sumo destinado ao consumo por pessoas carenciadas chegou a 4,25 euros por litro: cerca de quatro vezes o custo de um litro de sumo num supermercado. Este custo era constituído pelos pagamentos relativos ao valor dos pêssegos e das nectarinas retirados, aos custos de triagem e de embalagem, aos custos de transporte e às contribuições em espécie para os transformadores de frutas em sumo.

---

<sup>39</sup> A campanha de comercialização é um período de um ano que se destina à comunicação da análise da produção, da comercialização e da utilização de um produto agrícola. A campanha da produção de maçãs tem início em agosto do ano n e termina em julho do ano n +1.

<sup>40</sup> A média olímpica do preço de mercado da maçã na Polónia nas campanhas de 2009/2010 a 2013/2014 era 32,54 euros/100 kg.

## Não existem provas suficientes de que os produtos retirados saiam efetivamente do mercado

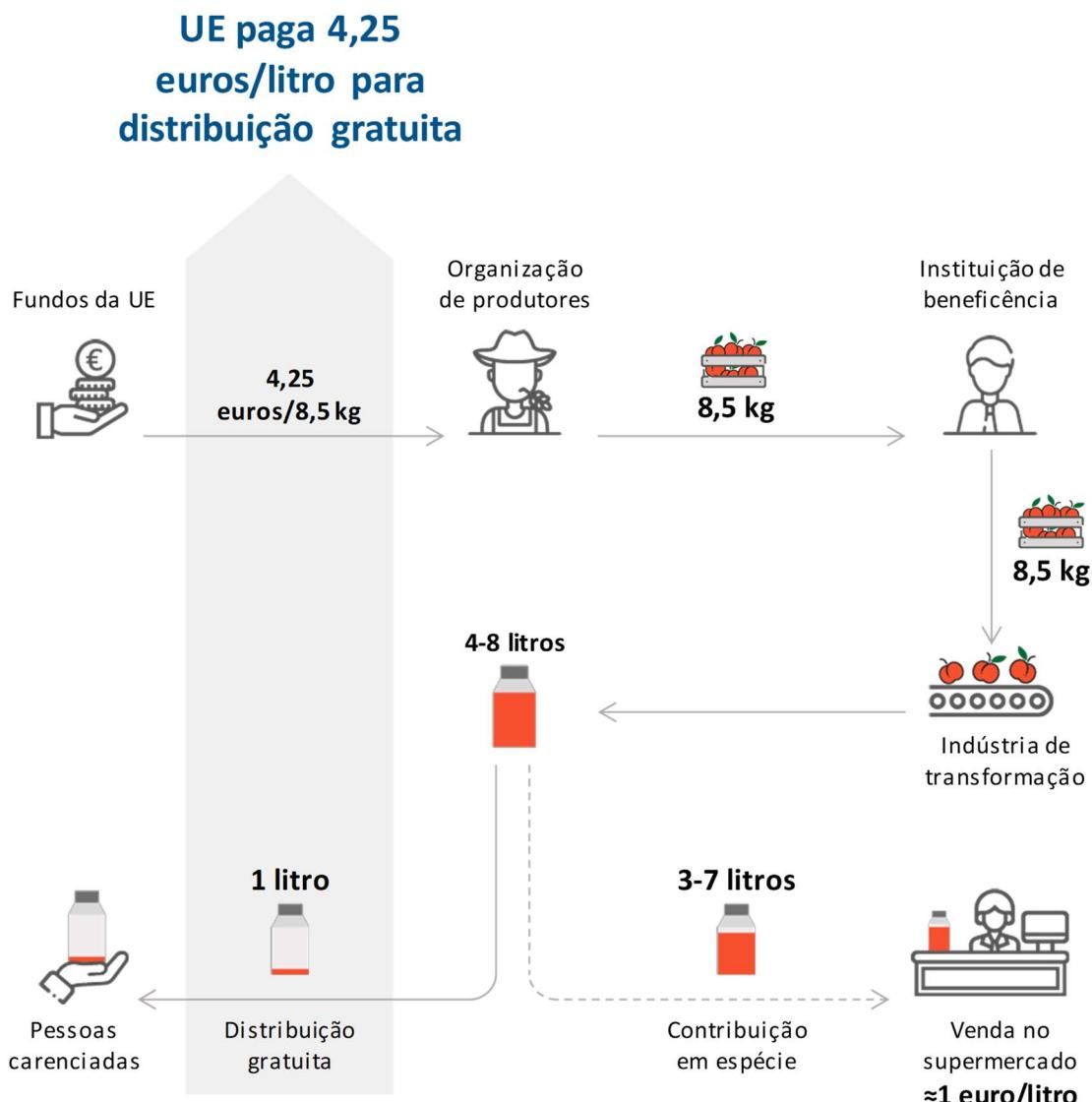
**79** Devido à sua natureza perecível, os pêssegos e as nectarinas retirados para distribuição gratuita podem ser transformados em determinadas condições. O produto transformado (sumo/néctar) é fornecido gratuitamente às pessoas carenciadas. A Espanha e a Grécia, em conjunto, detinham mais de 94% dos pêssegos e das nectarinas que beneficiaram de apoio à distribuição gratuita. Das 132 000 toneladas retiradas para esse fim em Espanha e na Grécia, 99 000 toneladas foram transformadas em néctar/sumo.

**80** Para cobrir os custos de transformação, os transformadores de frutas retiveram a maior parte do produto transformado como contribuição em espécie, como permitido pelas regras da UE<sup>41</sup>. Por exemplo, os documentos da Comissão mostram que a Espanha autorizou um rácio de troca que podia chegar a 11 quilogramas de pêssegos entregues a transformadores de frutas por litro de néctar e na Grécia esse rácio chegava a 8,5 quilogramas de pêssegos por litro de néctar. A *figura 18* apresenta o exemplo de uma operação de retirada. No final, a maior parte dos produtos retirados regressou ao mercado como sumo e apenas uma fração chegou a pessoas carenciadas. O facto de permitir aos transformadores que retenham a maior parte das quantidades retiradas pagas pela UE como se fossem destinadas ao consumo no estado fresco contraria o objetivo final da distribuição gratuita.

---

<sup>41</sup> Em conformidade com o artigo 80º, nº 2, do Regulamento (UE) nº 543/2011.

**Figura 18 – Circuito dos pêssegos e das nectarinas retirados e transformados para distribuição gratuita de sumos na Grécia**



Fonte: TCE:

**81** O Tribunal estima que as quantidades de pêssegos e nectarinas utilizadas como contribuição em espécie na Grécia e em Espanha representam um custo de 34 milhões de euros para o orçamento da UE. A eficácia e a eficiência da distribuição gratuita ficam comprometidas, dado que 62% dos custos corresponderam a esta contribuição em espécie, permitindo que os produtos regressassem ao mercado sob a forma de sumo, e apenas 38% dos custos se destinaram a dar gratuitamente sumos e frutos frescos a pessoas carenciadas.

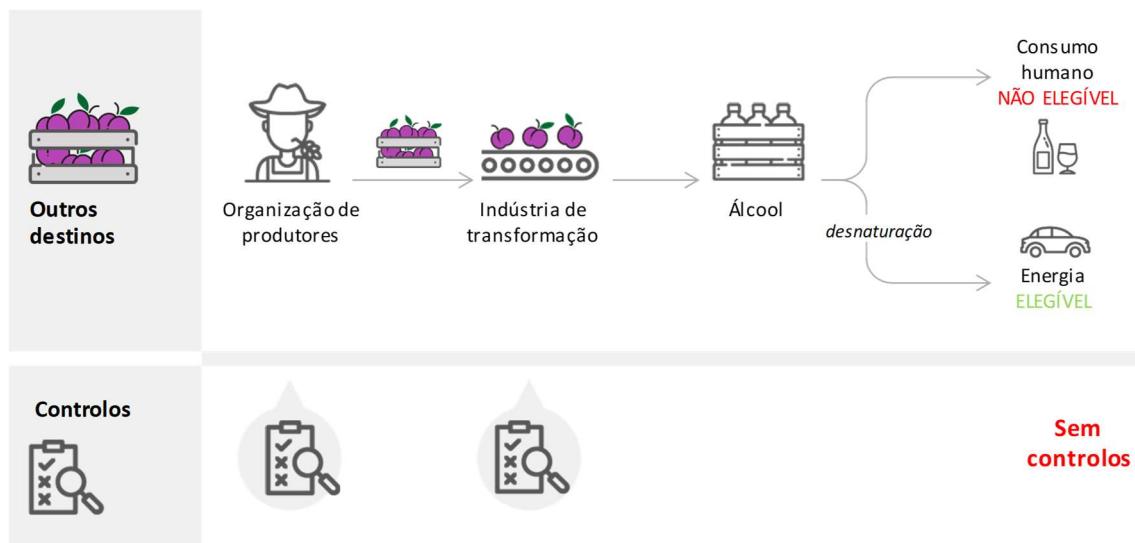
**82** O Tribunal estimou igualmente que os pêssegos e as nectarinas retidos pelos transformadores como contribuição em espécie representaram entre 20% e 25% do

seu fornecimento de pêssegos e nectarinas para transformação em sumo durante o período de 2014-2018. Os transformadores receberam quase um quarto das suas matérias-primas a título de contribuição em espécie, em vez de as adquirirem.

### Rastreabilidade incompleta de alguns produtos retirados

**83** A ajuda para "outros destinos" está limitada à entrega de produtos destilados apenas para fins energéticos. Em Itália, o Tribunal constatou que as autoridades de supervisão dos produtos retirados que foram encaminhados para "outros destinos" para destilação para fins industriais ou energéticos cessaram as suas verificações antes de o álcool ter sido desnaturado para esses objetivos (ver [figura 19](#)).

**Figura 19 – Controlos incompletos em Itália dos produtos encaminhados para outros destinos**



Fonte: TCE:

## Conclusões e recomendações

**84** O Tribunal examinou a exaustividade e a coerência do conjunto de instrumentos da UE disponíveis para prevenir e gerir os riscos e as crises no setor agrícola. Procurou determinar se esses instrumentos foram aplicados de forma eficiente e estavam a produzir resultados. De um modo geral, o Tribunal constatou que as medidas da UE para a gestão dos riscos cumpriram parcialmente os seus objetivos, mas foram pouco utilizadas e houve casos de sobrecompensação das medidas de crise.

**85** Existem várias medidas da UE para aumentar a resiliência dos agricultores à volatilidade dos preços e às perdas de produção resultantes de fenómenos climáticos ou de doenças das plantas e dos animais. Os pagamentos diretos fazem parte dessas medidas, permitindo que muitos pequenos agricultores suportem riscos ao nível das explorações e tenham tendência para necessitar menos de subscrever seguros (pontos [16 a 23](#)). Embora a PAC possa promover medidas preventivas, nomeadamente através das boas condições agrícolas e ambientais, existem atualmente poucas provas de que tenham um impacto significativo no comportamento dos agricultores. No futuro, a imposição de obrigações mais rigorosas em matéria de boas condições agrícolas e ambientais (incluindo a rotação de culturas) poderá constituir um instrumento poderoso para reforçar a resiliência dos agricultores e melhorar o impacto ambiental da PAC (pontos [24 a 26](#)).

**86** As medidas preventivas são importantes e reduzem a exposição aos riscos (pontos [23 a 26](#)). Os agricultores segurados podem ter menos incentivos para aplicar uma estratégia empresarial mais resiliente ou se adaptarem às novas condições climáticas (ponto [59](#)), mas as companhias de seguros podem exigir que os seus clientes tomem medidas para reduzir os riscos. O Tribunal constatou que o apoio da UE no domínio dos riscos sanitários, especialmente as doenças dos animais, deu prioridade às medidas de prevenção/acompanhamento (ponto [27](#)).

## **Recomendação 1 – Incentivar os agricultores a prepararem-se melhor para as crises**

---

No contexto das alterações climáticas, o apoio público deve favorecer medidas de prevenção/adaptação, incentivando os agricultores a reforçar a sua preparação e resiliência. A Comissão deve associar o apoio da UE a práticas agrícolas que reduzam a exposição aos riscos (como a rotação de culturas) e atenuem os danos (como a utilização de culturas mais resistentes).

**Prazo: 2021 (regulamentos de execução da PAC após 2020)**

**87** A utilização do apoio da UE concedido para instrumentos de gestão dos riscos é reduzida e desigual. A maioria dos Estados-Membros não recorre a esse apoio. O apoio da UE, concentrado nos seguros, atinge apenas uma fração dos agricultores. A maioria dos agricultores que estão segurados subscreve os seguros sem o apoio da UE. Devido às escolhas efetuadas pelos Estados-Membros que mais recorrem ao apoio aos seguros, as ajudas da UE concentram-se no apoio aos produtores de vinho. Este apoio está associado a um risco de efeito de inércia. O Tribunal conclui que existem atualmente provas limitadas do valor acrescentado da UE no que respeita a este apoio (pontos **42 a 49** e **57 a 58**).

**88** O Tribunal constatou que a Comissão não recolhe algumas informações pertinentes para acompanhar a aplicação complexa dos instrumentos de gestão dos riscos, embora estejam disponíveis informações nos Estados-Membros que mais recorrem à medida (pontos **50 a 52**).

## **Recomendação 2 – Melhorar a conceção e o acompanhamento do apoio aos seguros**

---

A Comissão deve:

- a) avaliar se o apoio aos seguros representa um valor acrescentado da UE, à luz da reduzida utilização e da sua concentração em determinados setores e grandes produtores;
- b) acompanhar as despesas através de indicadores de realizações (como a superfície e o capital segurado, que já são utilizados a nível dos Estados-Membros) e indicadores de resultados pertinentes.

**Prazo: 2021 (regulamentos de execução da PAC após 2020)**

**89** A Comissão tomou medidas para reagir à ameaça de perturbação do mercado na sequência do embargo russo, mas não estabeleceu critérios específicos para desencadear o recurso a medidas excepcionais. O nível de apoio não teve em conta outras saídas (pontos [63 a 66](#)). A Comissão concedeu uma compensação aos produtores de maçãs (61% do apoio da UE), ao passo que as quantidades exportadas estavam a aumentar e o valor global das exportações permanecia relativamente constante. Os excedentes estruturais afetaram também a produção de pêssegos e nectarinas apoiada no âmbito destas medidas (pontos [68 a 71](#)).

**90** A forma como as medidas *ex post* foram utilizadas para responder aos riscos climáticos pode não ser consentânea com a estratégia de apoio a um maior recurso a instrumentos como os seguros (pontos [24](#) e [35 a 37](#)).

### **Recomendação 3 – Esclarecer os critérios que desencadeiam e põem termo às medidas excepcionais e a sua combinação com outros instrumentos**

---

A Comissão deve esclarecer o âmbito de intervenção das medidas excepcionais:

- a) definindo parâmetros e critérios objetivos, em termos económicos e de mercado, para decidir quando existe uma base suficiente para ponderar o recurso a medidas excepcionais. Esses parâmetros devem ter em conta as receitas globais para os produtores, incluindo o impacto dos pagamentos diretos e os aumentos da produção;
- b) concentrando o recurso a medidas excepcionais para fenómenos meteorológicos extremos aos casos de agricultores que recorreram adequadamente a instrumentos de prevenção e gestão dos riscos, sempre que estes instrumentos estejam suficientemente desenvolvidos e disponíveis.

#### **Prazo: 2021**

**91** A auditoria do Tribunal revelou que o apoio pago para a distribuição gratuita de maçãs excede muitas vezes os preços de mercado, permitindo assim uma sobrecompensação (pontos [73 a 76](#)). As disposições que preveem que os produtos frescos sejam transformados para distribuição gratuita comportam o risco de o nível de apoio ser demasiado elevado e de os transformadores reterem uma parte substancial dos produtos retirados para cobrir os seus custos de transformação (pontos [77 a 82](#)).

## Recomendação 4 – Adaptar as compensações pagas pelas operações de retirada

---

Para evitar a sobrecompensação, a Comissão deve:

- a) assegurar que o apoio às operações de retirada não excede o preço médio de mercado antes da crise no Estado-Membro do produtor;
- b) avaliar a viabilidade de fixar taxas de apoio inferiores a 100% e de exigir um cofinanciamento significativo quando os Estados-Membros desempenham um papel importante na definição de elementos essenciais dos regimes de apoio.

**Prazo: 2021**

O presente Relatório foi adotado pela Câmara I, presidida por Nikolaos Milionis, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 16 de outubro de 2019.

*Pelo Tribunal de Contas*

Klaus-Heiner Lehne  
*Presidente*

# Anexo

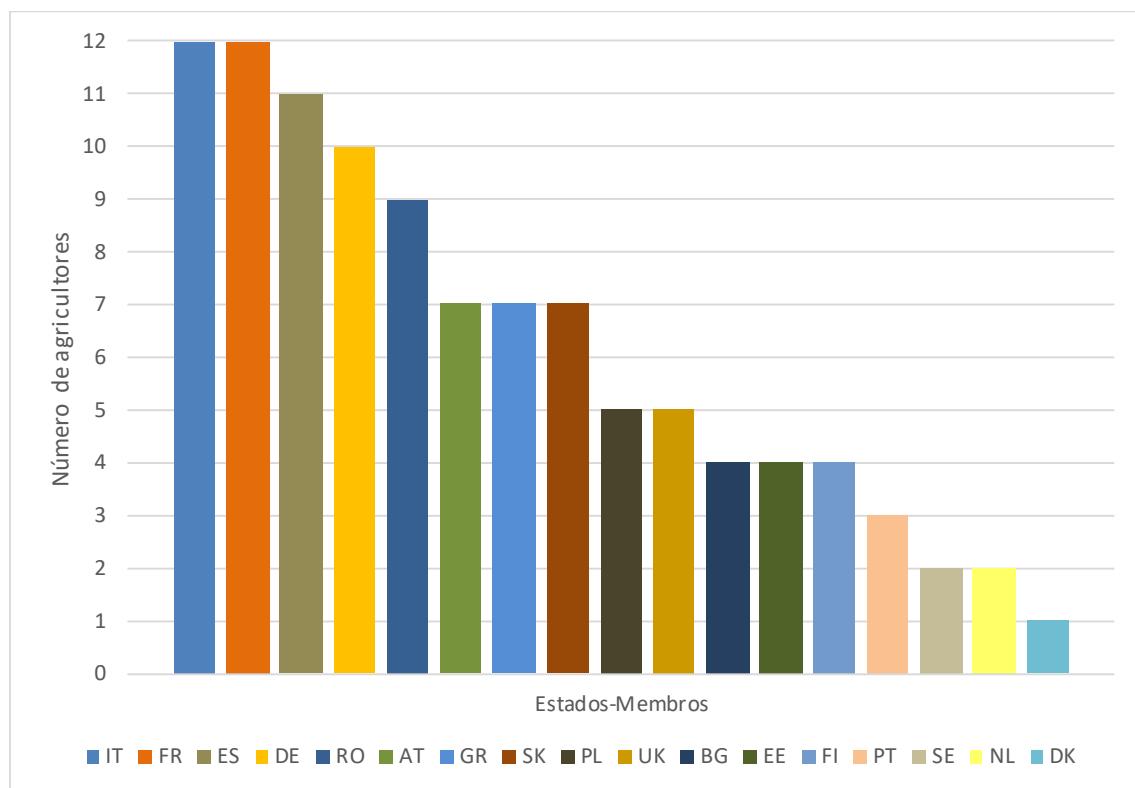
## Questionários destinados aos agricultores

### Notas introdutórias

O Tribunal debateu a gestão dos riscos com 105 agricultores de 17 Estados-Membros visitados em 2018 no âmbito da Declaração de Fiabilidade. Esta amostra baseou-se no valor da subvenção recebida e, por conseguinte, centrou-se nas explorações de maior dimensão.

As questões do Tribunal dizem respeito aos riscos e às estratégias de gestão dos riscos ao nível das explorações agrícolas.

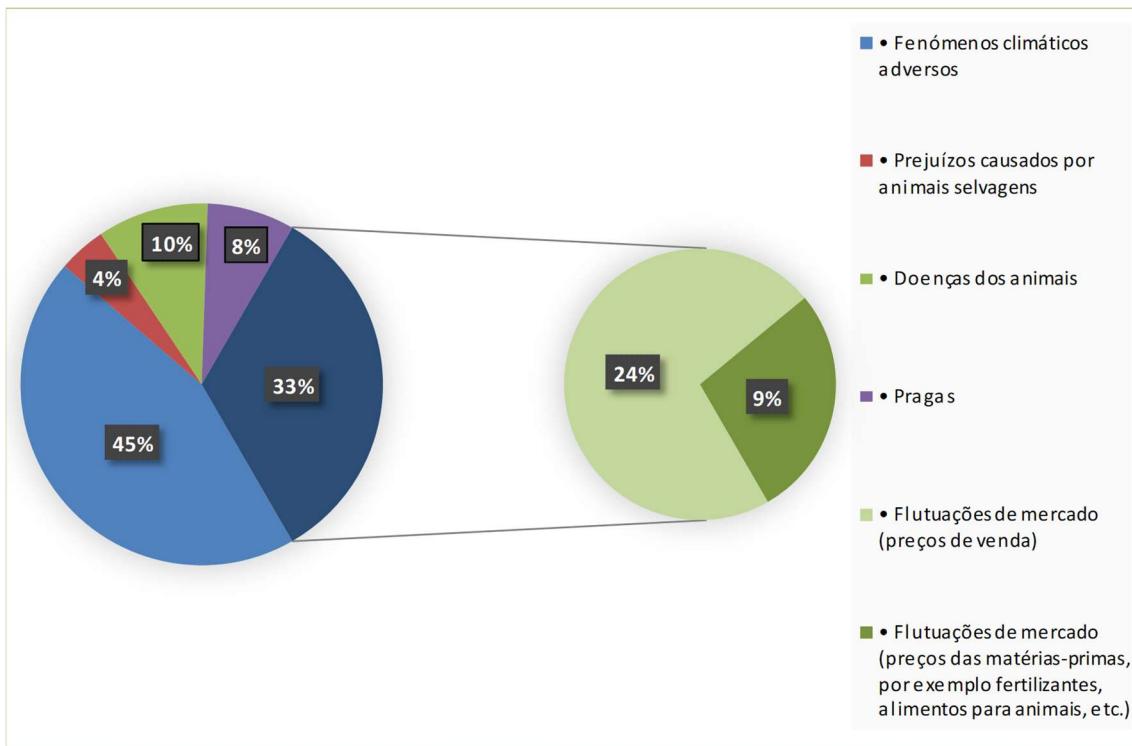
**Figura 20 – Repartição dos questionários por Estado-Membro**



*Nota:* O gráfico mostra que os países em que foi entrevistado o maior número de agricultores foram a Itália e França (12 entrevistas), Espanha (11) e Alemanha (10).

*Fonte:* TCE:

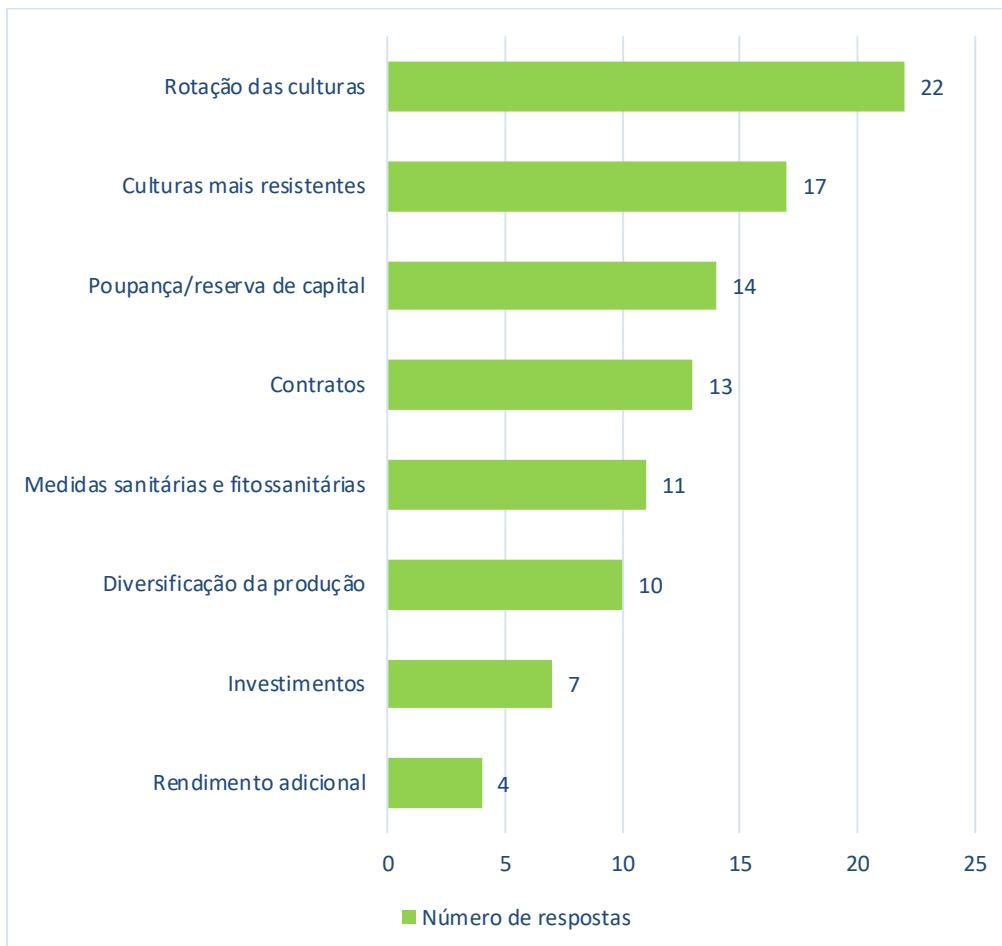
**Figura 21 – Causas das perdas substanciais da produção (%)**



*Nota:* Nesta pergunta, os agricultores podiam indicar mais do que uma causa das perdas. Na percepção dos agricultores, as principais causas das perdas foram fenómenos climáticos adversos, seguidos das flutuações dos preços de mercado.

*Fonte:* TCE:

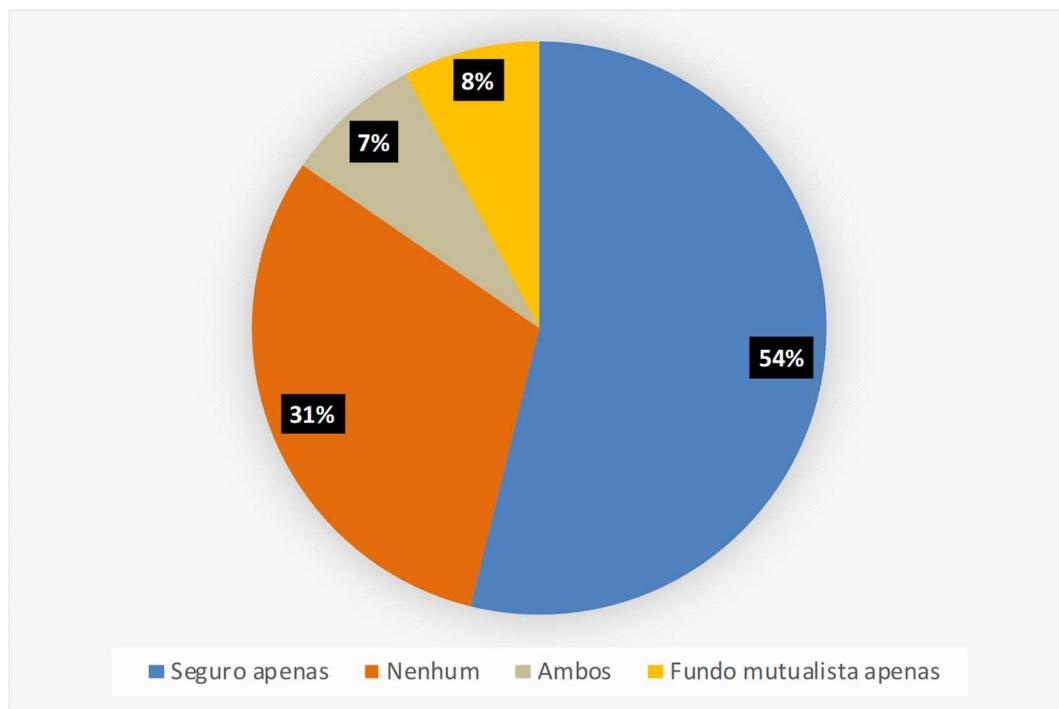
**Figura 22 – Medidas de prevenção ao nível da exploração**



*Nota:* As medidas de prevenção não incluem agricultores que tenham subscrito contratos de seguro ou aderido a um fundo mutualista. Dez agricultores declararam que não dispunham de qualquer medida preventiva ao nível da exploração.

*Fonte:* TCE:

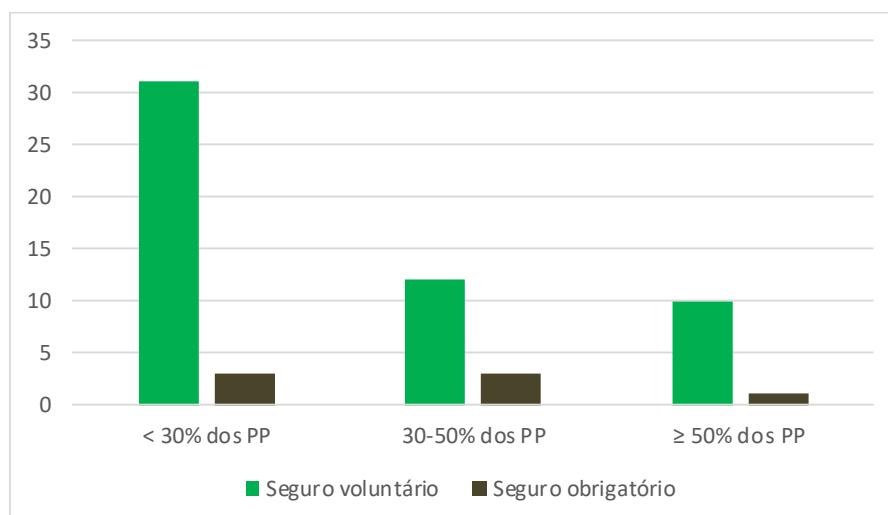
**Figura 23 – Percentagem de agricultores atualmente segurados ou que aderiram a um fundo mutualista**



*Nota:* A maioria dos agricultores subscreveu um seguro ou aderiu a um fundo mutualista. A maioria dos agricultores (57) dispõe de um seguro voluntário. Trinta e três não têm seguro nem aderiram a um fundo mutualista.

*Fonte:* TCE:

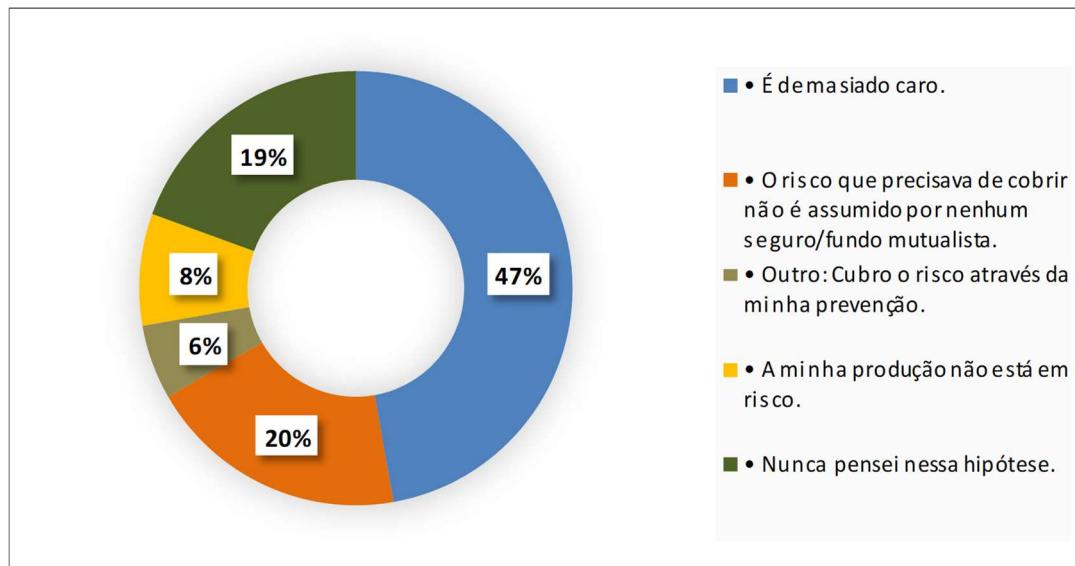
**Figura 24 – Cobertura do seguro em percentagem dos pagamentos diretos no total dos rendimentos agrícolas**



*Nota:* Quanto mais elevada for a percentagem de pagamentos diretos em relação aos rendimentos agrícolas, menor será o recurso ao seguro.

*Fonte:* TCE:

**Figura 25 – Principais razões apresentadas pelos agricultores para não terem subscrito um seguro ou aderido a um fundo mutualista**



Fonte: TCE:

# Siglas e acrónimos

**CAA:** *Centri di Assistenza Agricola* — Centros de assistência agrícola autorizados

**ESTAT:** Eurostat

**OCDE** Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos

**PAC:** Política agrícola comum

**RICA:** Rede de Informação Contabilística Agrícola

**VALE:** Valor acrescentado líquido da exploração

# Glossário

**Adaptabilidade:** capacidade de um sistema para ajustar os elementos e os processos internos em resposta à evolução das circunstâncias externas e, por conseguinte, prosseguir na mesma trajetória, mantendo todas as funções importantes (Folke *et al.*, 2010).

**Campanha de comercialização:** período de referência, determinado pelos momentos das colheitas, para analisar e comunicar a produção das culturas e fixar os preços.

**Colheita em verde:** colheita de produtos não maduros e não comercializáveis numa determinada superfície. Os produtos em causa não devem anteriormente ter sido danificados de forma alguma.

**Condifesa:** associação regional italiana de agricultores para os auxiliar a subscrever seguros contra os riscos climáticos.

**Convertibilidade:** capacidade de um sistema para desenvolver ou incorporar novos elementos e processos, ao ponto de modificar a sua lógica operacional, a fim de manter funções importantes quando mudanças estruturais no ambiente ecológico, económico ou social o tornam insustentável ou disfuncional.

**Efeito de inércia:** situação em que os fundos públicos são utilizados para financiar uma atividade que teria avançado sem o apoio público.

**Embargo russo:** em 7 de agosto de 2014, o Governo da Federação da Rússia proibiu a importação de uma lista de produtos de vários países, incluindo Estados-Membros da UE.

**Média olímpica:** média de um intervalo após a remoção do valor mais alto e do valor mais baixo.

**Não colheita:** interrupção do ciclo de produção na superfície em que o produto está bem desenvolvido e tem qualidade sã, leal e comercial.

**Princípio da ordem de chegada:** critério de seleção que recompensa unicamente a rapidez de reação.

**Princípio da subsidiariedade:** regra segundo a qual a UE só intervém se essa intervenção puder ser mais eficaz do que uma ação a nível nacional, regional ou local.

**Rendimentos:** soma das receitas que um agricultor obtém do mercado, acrescida de qualquer apoio público adicional e deduzidos os custos dos fatores de produção.

**Resiliência:** capacidade dos agricultores para resistirem aos choques e prosseguirem a sua atividade. Tem três componentes: robustez, adaptabilidade e convertibilidade.

**Robustez:** capacidade de um sistema para resistir a perturbações externas e manter níveis de funcionalidade anteriores sem grandes alterações aos seus elementos internos (Urruty *et al.*, 2016).

**Valor acrescentado líquido da exploração (VALE):** indicador da Rede de Informação Contabilística Agrícola que mede o valor total da produção de uma exploração agrícola, acrescido dos subsídios e deduzido o consumo intermédio (valor dos bens e serviços consumidos no decurso do processo de produção) e a depreciação.

## **RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU**

### **«ESTABILIZAÇÃO DOS RENDIMENTOS DOS AGRICULTORES: O CONJUNTO DE FERRAMENTAS É ABRANGENTE, MAS IMPORTA COMBATER A BAIXA TAXA DE UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS E A SOBRECOMPENSAÇÃO»**

#### **SÍNTESE**

I. Apesar de haver uma necessidade geral de reforçar a sensibilização e a tónica no respeitante à gestão dos riscos, as medidas tomadas no âmbito da PAC após 2020 também têm de ser ponderadas no contexto do mecanismo de aplicação orientado para o desempenho, proposto para a futura política. Para tal, é necessário, entre outras coisas, que as intervenções financiadas pela PAC estejam em consonância com as necessidades dos Estados-Membros, as quais deverão ser identificadas através de provas.

IV. O seguro de colheitas é disponibilizado no âmbito de ambos os pilares da PAC, mas exclui-se o duplo financiamento.

V. Um dos objetivos do apoio da UE é proporcionar condições de concorrência equitativas aos Estados-Membros. Estes podem decidir aplicar seguros apoiados pela UE com base numa análise SWOT e numa avaliação das necessidades.

O valor acrescentado de uma política da UE não se deve avaliar apenas pela participação e pela despesa medida num curto período, sobretudo se as ferramentas forem novas. Por exemplo, os seguros no domínio do desenvolvimento rural são instrumentos novos e, como tal, exigem tempo para serem aplicados. A Comissão recolhe dados dos Estados-Membros sobre as medidas de gestão de crises, incluindo as medidas excecionais, e recebe informações, nos relatórios anuais de execução dos Estados-Membros, sobre o nível de submedidas para a gestão dos riscos no âmbito do segundo pilar.

No que diz respeito aos instrumentos de gestão dos riscos no âmbito do segundo pilar, os Estados-Membros podem evitar o risco de inércia ao limitarem o montante do prémio elegível para apoio com base nas disposições do artigo 37.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 1305/2013.

VI. A perda do mercado russo, fisicamente fechado, foi o critério imediatamente tido em conta (por produto, em volume e em valor, comparativamente com outros mercados de países terceiros e o mercado interno).

Quando o embargo russo foi decretado, não existiam outros mercados de saída à escala do mercado russo.

VII. As autoridades competentes dos Estados-Membros realizam verificações. Neste contexto, deve entender-se «rastreabilidade» como controlo.

VIII. Ver as respostas da Comissão aos pontos 84 a 92.

A Comissão aceita as recomendações até certo ponto, nomeadamente no que se refere ao incentivo aos agricultores para se prepararem melhor para as crises, ao melhoramento da conceção e da monitorização do apoio aos seguros (parcialmente), aos critérios de recurso a medidas excecionais (parcialmente) e à adaptação às compensações pagas pelas operações de retirada (parcialmente).

## **INTRODUÇÃO**

01. Ver a resposta ao ponto I.

03. A política sanitária da UE aplicada há décadas tem evitado a proliferação de doenças de plantas e de animais concomitante ao aumento do comércio e da circulação de pessoas.

06. A comunicação da Comissão de 2017 contribuiu para as propostas da PAC de 2018. Estas exigem que os Estados-Membros, entre outras coisas, incluam nos planos que elaborarem no domínio em causa uma explicação sobre o modo como as intervenções podem contribuir para assegurar uma abordagem coerente e integrada da gestão dos riscos [artigo 97.º do Regulamento Plano Estratégico da PAC proposto, COM(2018) 392].

07. A Comissão gostaria de salientar o seguinte:

Para a PAC pós-2020, a Comissão propôs três objetivos gerais e nove objetivos específicos, conforme estipulado nos artigos 5.º e 6.º do Regulamento Plano Estratégico da PAC proposto [COM(2018) 392]. Numa perspetiva conceptual, os três objetivos gerais – um económico, um ambiental/climático e um territorial/societal – estão ainda divididos em três objetivos específicos. Nos exemplos que se apresentam na figura 3, o objetivo geral económico está associado a dois dos três objetivos específicos económicos e a um dos três objetivos específicos ambientais/climáticos.

Ver igualmente a resposta ao ponto 16.

09. No âmbito do segundo pilar, a UE confere aos Estados-Membros a possibilidade de apoiarem os agricultores através da medida 5, relativa ao restabelecimento do potencial de produção agrícola e às medidas de prevenção (não analisada por esta auditoria), bem como de três instrumentos de gestão dos riscos (medida 17): seguros (M17.1), fundos mutualistas (M17.2) e instrumentos de estabilização dos rendimentos (M17.3).

## **ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA**

11. A Comissão salienta que a abordagem dos riscos e das crises são dois aspetos diferentes, embora complementares. Como ilustra a figura 2, a PAC proporciona, em simultâneo, ferramentas para os riscos normais, os riscos negociáveis e os riscos «catástrofe».

## **OBSERVAÇÕES**

16. Embora os pagamentos diretos não sejam especificamente concebidos como instrumentos de gestão dos riscos e, por isso, não possam ser facilmente mapeados de acordo com a classificação dos riscos, proporcionam aos agricultores uma rede de segurança independente das flutuações do mercado. Têm, portanto, um efeito de estabilização dos rendimentos pelo facto de servirem de amortecedores contra a volatilidade destes.

18. Os pagamentos diretos permitem aos agricultores melhorar a sua preparação para os riscos – o que, em muitos casos, seria impossível sem apoio.

Relativamente às ferramentas de gestão dos riscos do segundo pilar, existem dois mecanismos que asseguram que o agricultor se mantenha sensível ao risco: (1) as ferramentas apenas fornecem compensação por perdas que excedam um limite mínimo; (2) a perda que desencadeou a compensação é

calculada com base na produção ou rendimento médio dos 3 ou 5 anos anteriores. Assim, a média é atualizada anualmente.

21. Resposta comum da Comissão aos pontos 21 e 22:

A correlação não indica, ou explica, por si só, uma causalidade subjacente, nomeadamente de que a taxa de utilização de seguros é mais baixa devido a uma maior quota de pagamentos diretos no rendimento. Para além de outros fatores determinantes das decisões dos agricultores (por exemplo, a disponibilidade de seguros), os resultados podem ser influenciados pelo peso relativo de determinados setores (<30 % dos pagamentos diretos, entre 30-50 %, >50 % dos pagamentos diretos), visto que a quota dos pagamentos diretos no rendimento varia largamente entre os setores.

26. Segundo travessão: o facto de a rotação das culturas fazer parte dos requisitos de condicionalidade permite reforçar o conhecimento dessa prática pelos agricultores. A rotação das culturas contribui para atingir o objetivo da qualidade da proteção do solo e, indiretamente, para aumentar a resiliência das explorações agrícolas, que contará também com a contribuição de outras práticas.

O reforço da condicionalidade permitirá definir um nível mínimo de práticas agrícolas para os agricultores, permitindo que aqueles que já cumprem os requisitos continuem a fazê-lo e exigindo esforços adicionais aos restantes. Além disso, a futura PAC reforçará as medidas voluntárias de apoio aos agricultores para a adoção de práticas agrícolas mais sustentáveis.

27. A Comissão considera que o seu quadro atual de medidas preventivas tem assegurado à Europa os mais elevados padrões de segurança alimentar e saúde dos animais e das plantas, a nível mundial, assim como um nível muito elevado de proteção da saúde, tendo ainda contribuído para favorecer o mercado interno e as exportações de alimentos da UE. O montante de 500 milhões de euros tem de ser ponderado no contexto da produção agroalimentar global, que ascende a 408 mil milhões de euros.

Sem a aplicação ao nível da UE, durante décadas, de medidas *ex ante* eficazes, as medidas *ex post* teriam alcançado níveis de custos muito mais elevados.

30. Atendendo à novidade das ferramentas de estabilização dos rendimentos, a aplicação desses instrumentos é morosa. Contudo, alguns Estados-Membros (por exemplo, Itália e Hungria) estão bem posicionados para iniciarem em breve a aplicação do tipo de instrumentos em causa.

32. A PAC disponibiliza uma «caixa de ferramentas» muito diversa. O facto de os setores vitivinícola e dos frutos e produtos hortícolas poderem beneficiar de regimes de seguros ao abrigo de ambos os pilares não deve ser encarado como uma eventual sobreposição, mas antes como uma opção facultada aos Estados-Membros, às organizações de produtores e aos agricultores individuais para escolherem a melhor ferramenta para enfrentar um determinado risco.

No respeitante às organizações comuns dos mercados agrícolas (OCM), os fundos mutualistas podem ser ativados em caso de condições adversas do mercado, ao passo que os seguros podem ser ativados na eventualidade de catástrofes naturais, eventos climáticos, doenças ou pragas.

As medidas de desenvolvimento rural estão ligadas aos regimes de seguros para perdas de produção e aos fundos mutualistas para perdas de produção e de rendimento. É possível proceder à programação simultânea dos seguros e fundos mutualistas para perdas de produção, que, em função das necessidades dos Estados-Membros e dos beneficiários, pode fazer sentido. Desta forma, as duas ferramentas de gestão dos riscos complementar-se-iam. Além disso, é aplicável a disposição geral que impede o duplo financiamento da mesma medida (artigo 30.º do Regulamento (UE) n.º 1306/2013).

Em caso de eventos de natureza política, ou outra, são ativadas medidas excepcionais, se as medidas preventivas de gestão dos riscos não produzirem resultados.

33. Até agora, ao abrigo do primeiro pilar, o apoio aos fundos mutualistas limita-se aos custos administrativos da constituição do fundo mutualista e do seu reaprovisionamento. Tal explica a falta de interesse das organizações de produtores. Na PAC pós-2020, a Comissão propõe remover esta limitação e disponibilizar financiamento da UE aos fundos mutualistas para a adoção de medidas de crise. Esta proposta deve favorecer a utilização da medida.

No que diz respeito à utilização dos fundos mutualistas ao abrigo do segundo pilar, ver as respostas da Comissão aos pontos 43 a 45.

34. Na PAC pós-2020, a Comissão propõe reforçar ainda mais o caráter atrativo dos fundos mutualistas junto das organizações de produtores.

Embora a constituição dos fundos mutualistas seja mais complexa do que a subscrição de um contrato de seguro, os referidos fundos proporcionam uma série de vantagens aos agricultores, como a propriedade da ferramenta, poupanças monetárias a longo prazo e a possibilidade de dar cobertura a riscos que não são cobertos pelo mercado.

A abordagem francesa é uma possível solução. Todavia, os Estados-Membros podem facultar outras opções aos agricultores para a escolha do instrumento mais adequado às suas necessidades. Assim, desde que seja evitado o duplo financiamento, os instrumentos que cobrem o mesmo risco podem revelar-se complementares.

35. Os fundos mutualistas e os seguros estão sob a responsabilidade direta dos produtores através das organizações de produtores, ao passo que as medidas excepcionais são uma resposta a eventos específicos que afetam os mercados em termos gerais (como o embargo russo).

36. A medida da PAC para apoiar os agricultores afetados por inundações e chuvas intensas foi aplicada devido à ocorrência de condições climatéricas excepcionais sem precedentes por um período prolongado, nos Estados-Membros em causa.

Devido ao recurso excepcional ao artigo 221.º, os agricultores não podem solicitar compensação por danos relacionados com as condições climatéricas e continuam a enfrentar um risco considerável de perda de rendimento se esse risco não for minimizado por meio de ferramentas comuns de gestão dos riscos – por exemplo, seguros.

38. Numa gestão partilhada, cabe ao Estado-Membro escolher as ferramentas apropriadas fornecidas pelo FEADER com base na análise SWOT e na avaliação das necessidades. No entanto, para o período de programação de 2014 a 2020, cabe ao Estado-Membro decidir se se justifica a aplicação das ferramentas de gestão dos riscos disponibilizadas ao abrigo do Regulamento Desenvolvimento Rural.

39. As propostas da Comissão não implicam que os Estados-Membros descontinuem os respetivos sistemas nacionais. Em vez disso, em consonância com o princípio da subsidiariedade, os Estados-Membros beneficiam de uma maior flexibilidade para conceberem as respetivas ferramentas com base numa análise SWOT sólida, bem como numa avaliação das necessidades. Os Estados-Membros que já concedem apoio nacional à gestão dos riscos devem aproveitar a oportunidade para utilizar o apoio ao desenvolvimento rural no quadro de regimes inovadores que completem os existentes de uma forma coerente.

41. O objetivo do apoio da UE não é o de substituir os sistemas nacionais, sejam eles regimes de seguros públicos ou privados. O objetivo é dotar os Estados-Membros de ferramentas para enfrentar situações de necessidade, por exemplo, na ausência de outras ferramentas que incentivem a participação dos agricultores na gestão dos riscos.

42. Ver a resposta ao ponto 38.

43. Resposta comum da Comissão aos pontos 43 a 45:

O apoio preponderante dado até agora aos seguros deve-se maioritariamente ao facto de esta ferramenta ser a mais conhecida e utilizada pelos agricultores, com ou sem o apoio da UE. Os fundos mutualistas, tanto para perdas de produção como de rendimento, são, em geral, menos conhecidos e utilizados.

A aplicação de novos instrumentos é morosa porque é necessário desenvolver as capacidades das administrações dos Estados-Membros, tanto quanto informar e envolver os agricultores. Existem já programas de desenvolvimento rural cujas metas de utilização foram praticamente alcançadas ou até mesmo superadas.

Além disso, ao programar as medidas de desenvolvimento rural, a intensidade da utilização tem de ser ponderada relativamente às necessidades identificadas e às prioridades rurais: por exemplo, proporcionar apoio à gestão dos riscos a quase 20 % dos agricultores, conforme indicado no quadro 4 no caso da França, pode considerar-se uma taxa de utilização significativa.

Ver igualmente a resposta ao ponto 38.

46. Ver as respostas da Comissão aos pontos 41 e 45.

49. O valor acrescentado que a UE proporciona através do apoio da PAC aos seguros, incorporado no conjunto de ferramentas global da PAC para a gestão dos riscos, decorre da necessidade de responder à gestão dos riscos como um desafio comum, na forma de um conjunto de regras comum, ao nível da UE, que – em consonância com o princípio da subsidiariedade – permita aos Estados-Membros fazer escolhas e adaptações de acordo com as suas necessidades.

No que respeita à taxa de utilização dos seguros, a Comissão remete para a sua resposta aos pontos 43 a 45. Além disso, importa salientar que o recurso a um determinado regime de seguro é motivado por muitos fatores (por exemplo, capacidade administrativa para conceber um regime atrativo e eficiente) e poderá também sofrer alterações com o passar do tempo.

50. Resposta comum da Comissão aos pontos 50 e 51:

No Quadro Comum de Acompanhamento e Avaliação (QCAA), o propósito de um indicador de resultados é quantificar e acompanhar a aplicação de programas de desenvolvimento rural ao nível dos domínios de incidência e não ao nível das medidas/submedidas individuais. O indicador de resultados «percentagem de explorações agrícolas participantes em regimes de gestão dos riscos» está associado ao domínio de incidência 3b «Apoio à prevenção e à gestão de riscos nas explorações agrícolas» e capta o efeito cumulativo de todas as medidas/submedidas pertinentes para a concretização dos objetivos desse domínio de incidência. Quanto à medida 17, é possível efetuar uma análise mais detalhada da aplicação das ferramentas individuais através dos indicadores de resultados definidos para cada submedida, do plano indicador de cada programa de desenvolvimento rural e da informação contida nos relatórios anuais de execução apresentados pelos Estados-Membros.

52. O quadro jurídico proporciona aos Estados-Membros a possibilidade de definirem mais indicadores específicos de cada programa, por forma a abranger as suas necessidades específicas.

Os indicadores de resultados não medem o impacto da política, que só pode ser determinado por uma avaliação, para a qual os indicadores fornecem alguma, mas não toda, a informação necessária.

Há, contudo, vários fatores que afetam o rendimento (evolução do mercado, apoio ao rendimento, gestão dos riscos, etc.), pelo que importa avaliar a definição do papel dos seguros na estabilização dos rendimentos.

53. Em consonância com o princípio da subsidiariedade, o estabelecimento do mecanismo de prestação e dos procedimentos de execução para os diferentes regimes é uma responsabilidade dos Estados-Membros.

O sistema de seguros é complexo por natureza, visto que os contratos têm de ser adaptados com regularidade. Para a aplicação de medidas de apoio da UE, incentivam-se os Estados-Membros a evitar a multiplicação da burocacia. Além disso, muitos Estados-Membros têm serviços de apoio voluntário aos agricultores, para ajudá-los a candidatarem-se a apoios no âmbito dos diferentes regimes da PAC. Tal não é exclusivo da aplicação de ferramentas de gestão dos riscos.

54. Para implementar uma nova medida de desenvolvimento rural num Estado-Membro é necessário mobilizar vários tipos de recursos – monetários, administrativos e humanos –, independentemente da medida. Por isso, não se exclui a medida 17. Se a capacidade do Estado-Membro for limitada, esta situação, no início, pode ser desmotivante.

55. Como referido na resposta ao ponto 52, além da participação em regimes de seguros, o rendimento é afetado por vários fatores, como a evolução do mercado e os apoios recebidos. Importa proceder a uma avaliação para determinar o papel dos seguros na estabilização dos rendimentos.

56. Os diferentes objetivos, causas desencadeadoras e mecanismos de execução justificam, nomeadamente, a diferença no calendário dos pagamentos dos seguros e das medidas *ex post*. Os seguros e as medidas excepcionais *ex post* correspondem a riscos diferentes e, por natureza, seguem uma cronologia diferente.

58. Os Estados-Membros têm a possibilidade de utilizar o artigo 37.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 1305/2013 para limitar o montante do prémio elegível para a obtenção de apoio, através da aplicação de limites máximos apropriados.

59. Os agricultores são empresários: é do seu máximo interesse aplicar medidas de minimização que reduzam a exposição ao risco e permitam obter a máxima receita possível das suas culturas, independentemente de subscreverem ou não uma apólice de seguro. Os agricultores podem receber apoio do FEADER para a subscrição de uma apólice de seguro, cujo montante, porém, não pode ser superior a 70 % do prémio pago. Além disso, há limites máximos e franquias a ter em conta. Por conseguinte, é do maior interesse dos agricultores que este dinheiro não seja desperdiçado.

Os seguros devem ser considerados uma salvaguarda económica dos agricultores contra os riscos associados à atividade agrícola. Contribuem para estabilizar os rendimentos e permitem promover a diversificação e os investimentos, que, por sua vez, podem aumentar a resiliência da exploração agrícola.

63. As perdas económicas e as perturbações previstas não foram comparadas com um determinado limiar por este não ter sido definido pelos colegisladores. A redação do artigo 219.º contempla as perturbações

causadas por «subidas ou descidas significativas dos preços nos mercados interno ou externo ou por outros acontecimentos e circunstâncias que perturbem ou ameacem perturbar significativamente o mercado». A Comissão realizou uma análise rigorosa das perturbações do mercado e dos danos económicos esperados, concluindo que estavam preenchidas as condições para desencadear medidas excecionais nos termos do artigo 219.º.

Atendendo à grande diversidade de situações, é praticamente impossível estabelecer parâmetros objetivos para desencadear tais medidas. Dado o caráter excepcional destas, seria mesmo contraditório estabelecer limiares de desencadeamento. Além disso, impediria uma resposta em caso de urgência e a adaptação dessa resposta às características de cada perturbação do mercado. Explica-se assim o motivo pelo qual, inclusive no debate académico, não existe consenso sobre o que poderia constituir um limiar ou parâmetro objetivo para a referida finalidade.

64. No início do embargo russo, o nível de exportações de frutos e produtos hortícolas da UE para a Rússia constituiu um critério objetivo, ao passo que a existência de mercados alternativos na UE e em países terceiros teria sido uma mera suposição.

65. A discriminação por campanha de comercialização, em vez de ano civil, está mais adaptada a uma correta análise do mercado.

A utilização de dados intra-UE conduz a uma eventual contabilização dupla dos fluxos. É o caso, por exemplo, das maçãs em trânsito por outro Estado-Membro, onde a declaração aduaneira de exportação é entregue, antes de as maçãs serem expedidas para o país terceiro.

Durante o embargo russo, o volume total de exportações extra-UE aumentou em 2014/15, mas começou a diminuir a partir de 2015/16, refletindo uma mudança de tendência.

Durante o período de aumento, outros mercados extra-UE compensaram parcial e temporariamente a perda do mercado russo. No início do embargo, em 2014/15, o mercado russo permaneceu acessível; em 2015/16 e 2016/17, tornou-se acessível apenas através da Bielorrússia, com custos de transação suplementares. Em simultâneo, uma parte das exportações da UE foi reorientada para o Norte de África, mas, posteriormente, a Argélia fechou as suas fronteiras. Entretanto, os preços das maçãs da UE baixaram, o que demonstra uma verdadeira perturbação do mercado.

66. A combinação de uma redução significativa dos preços no produtor durante três anos com uma clara mudança de tendência (de positiva para negativa) nas exportações extra-UE desde o embargo russo, que resultou na diminuição das exportações – não imediata, graças ao redirecionamento através da Bielorrússia e a uma relativa compensação parcial noutros mercados, com os custos de transação/redirecionamento que tal implica para os comerciantes – constituiu uma perturbação para o setor dos frutos de pomar, cujos operadores tomam decisões de investimento para os 10 anos seguintes.

67. As limitações de armazenagem destes frutos perecíveis não permitem uma melhoria rápida da situação. Acresce que o anúncio pela Rússia da proibição de importações de frutas e produtos hortícolas da União ameaça agravar a situação do mercado dos pêssegos e nectarinas. Assim sendo, a situação no mercado afigura-se de difícil resolução através das medidas normais previstas no Regulamento (UE) n.º 1308/2013.

75. Resposta comum da Comissão aos pontos 75 e 76:

Os custos de transporte, embalagem e triagem são determinados ao nível da UE. O apoio aplica-se a todos os Estados-Membros. Os custos foram revistos em 2013 e refletem os custos médios em causa na UE.

No que respeita às maçãs, ascendem, em média, a 40 EUR/100 kg.

78. Resposta comum da Comissão aos pontos 78 a 80:

Os Estados-Membros podem permitir retiradas do mercado para distribuição gratuita aos transformadores de frutos e produtos hortícolas (para a produção de sumos e/ou néctares), mas têm de decidir o índice de conversão dos pêssegos retirados e dos sumos/néctares obtidos e assegurar que os pagamentos feitos aos transformadores compensam apenas os custos de transformação. Os índices de conversão podem variar consoante os produtos (classe II, em qualquer caso), as suas características e a sua qualidade.

No caso das retiradas para distribuição gratuita, a UE também financia os custos de transporte e os custos de triagem e embalagem ao abrigo de um sistema de montante forfetário, revisto pela última vez em 2013. Dado que os montantes forfetários mais altos rondam, respetivamente, os 10 céntimos/kg para o transporte e os 20 céntimos/kg para a triagem e embalagem (média combinada de ambos os custos: 39 céntimos/kg), desempenham um papel bastante limitado no custo total a cargo da UE para os sumos/néctares produzidos.

No âmbito da distribuição gratuita, o preço de retirada do mercado tem um limite estrito, que não pode exceder 40 % dos preços médios de mercado nos 5 anos anteriores, mas os elevados índices de conversão de pêssegos transformados em sumos/néctares, justificados ou não, podem levar, de facto, a um custo importante, suportado pelo fundo da UE, para a operação de retirada. Esta situação tem de ser avaliada pelos serviços da Comissão.

83. As autoridades competentes dos Estados-Membros realizam verificações de acordo com a legislação da UE.

## **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

84. A taxa de utilização das medidas é baixa para as retiradas do mercado ao abrigo de programas operacionais (menos de 1 % do orçamento da UE para o setor dos frutos e produtos hortícolas), tendo, porém, sido significativa no contexto das medidas excepcionais decorrentes do embargo russo.

85. Na sua proposta de PAC futura, a Comissão reforçou os requisitos das disposições obrigatórias no domínio da condicionalidade, incluindo a obrigatoriedade da rotação de culturas. Para uma análise mais detalhada da relação entre os pagamentos diretos e a decisão dos agricultores de contratarem um seguro, consultar a resposta ao ponto 21.

86. No respeitante aos efeitos dos incentivos, consultar a resposta ao ponto 59.

### **Recomendação 1 – Incentivar os agricultores a prepararem-se melhor para as crises**

A Comissão aceita a recomendação e gostaria de salientar que os esforços no contexto da futura PAC vão nesse sentido, nomeadamente:

- No que respeita a uma maior ambição em matéria de clima e ambiente: reforço dos requisitos das disposições obrigatórias da PAC em matéria de condicionalidade (por exemplo, rotação de culturas, proteção dos solos ricos em carbono, manutenção da matéria orgânica dos solos), a complementar por compromissos voluntários (novos regimes ecológicos ao abrigo do primeiro pilar e intervenções de desenvolvimento rural ao abrigo do segundo pilar) e instrumentos de apoio (como serviços de aconselhamento) financiados pela PAC. Além disso, a delimitação orçamental

obrigatória para a ação ambiental e climática ao abrigo de programas operacionais para o setor das frutas e produtos hortícolas e para intervenções de desenvolvimento rural, bem como as oportunidades ao abrigo dos pagamentos diretos associados (por exemplo, visar o apoio a uma produção pecuária extensiva), têm também um papel a desempenhar neste contexto.

- No que respeita a uma abordagem mais integrada da gestão dos riscos: disponibilização obrigatória aos agricultores de ferramentas de gestão dos riscos ao abrigo do desenvolvimento rural; exigência de estabelecer uma abordagem integrada nos planos estratégicos da PAC.

Os Estados-Membros beneficiarão de maior flexibilidade para adequarem as suas intervenções às suas necessidades, devendo baseá-las nas necessidades identificadas, em consonância com a nova abordagem proposta, baseada no desempenho.

Quanto ao calendário, a Comissão gostaria de realçar que as propostas para a PAC pós-2020 se encontram atualmente em negociação pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu, na sua qualidade de colegisladadores, pelo que, neste momento, não se conhece a data efetiva de implementação do quadro legislativo para a PAC pós-2020 (incluindo os atos de execução).

87. A Comissão remete para as suas respostas aos pontos 30, 33, 34, 35, 41, 43, 49 e 58.

88. As informações recolhidas para as ferramentas de gestão dos riscos ao abrigo do segundo pilar (medida 17) proporcionam uma discriminação por submedida do número de explorações participantes e da despesa pública total. Além disso, os Estados-Membros prestam mais informações nos relatórios anuais de execução dos programas de desenvolvimento rural. Acresce ainda que os Estados-Membros têm a possibilidade de definir indicadores específicos de cada programa que abranjam as suas necessidades específicas.

No setor dos frutos e produtos hortícolas, a Comissão reúne uma grande quantidade de informações sobre o mercado, provenientes dos Estados-Membros e das partes interessadas, através de vários canais: relatórios anuais sobre a execução dos programas operacionais, grupos de peritos e grupos de diálogo civil com as partes interessadas, painéis de indicadores, prospecções e, a partir de agora, observatórios de mercados.

## **Recomendação 2 – Melhorar a conceção e o acompanhamento do apoio aos seguros**

a) A Comissão não aceita a recomendação.

A análise deste assunto na atual fase do ciclo político poderá não ser a melhor opção, tendo em conta os trabalhos de avaliação recentemente realizados e previstos, nomeadamente o estudo sobre a gestão dos riscos de 2017, o estudo da gestão de crises a ser concluído em 2019 e as avaliações *ex post* a serem emitidas em finais de 2024.

Relativamente ao valor acrescentado da UE, a Comissão remete para as suas respostas aos pontos 49 e 87.

b) A Comissão aceita parcialmente a recomendação.

A Comissão procurará acompanhar as despesas através de indicadores de realizações e de resultados pertinentes, mas não aceita a recolha de informações sobre os indicadores específicos mencionados pelo TCE (superfície e capital segurado).

De acordo com a proposta para a futura PAC, o número de agricultores cobertos por instrumentos de gestão dos riscos será registado para o apuramento do desempenho. Serão recolhidos outros dados através de avaliações, reiterando-se o apelo à simplificação. Por conseguinte, não é possível aceitar a parte da recomendação que se refere à superfície e ao capital segurado.

O indicador de resultados (percentagem de explorações com ferramentas de gestão dos riscos da PAC) não sofreu alterações e permitirá aos Estados-Membros fixar uma meta para o número de explorações cobertas por ferramentas de gestão dos riscos. A Comissão utilizará este indicador para acompanhar os progressos da execução pelos Estados-Membros.

No respeitante ao prazo, a Comissão gostaria de realçar que as propostas para a PAC pós-2020 estão atualmente a ser negociadas pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu, na sua qualidade de colegisladores, pelo que, neste momento, não se conhece a data efetiva de implementação do quadro legislativo da PAC pós-2020 (incluindo os atos de execução).

89. Ver as respostas da Comissão aos pontos 62 a 71.

90. A medida *ex post* sublinhada pelo TCE foi utilizada apenas uma vez, devido a uma situação climática excepcional, sem precedentes. Desde então, e apesar das secas de 2018 e 2019, que afetaram uma grande parte da Europa, a Comissão não voltou a utilizar essa compensação ao abrigo do artigo 221.º do Regulamento (CE) n.º 1308/2013.

**Recomendação 3 – Esclarecer os critérios que desencadeiam e põem termo às medidas excecionais e a respetiva combinação com outros instrumentos**

a) A Comissão aceita parcialmente a recomendação.

A Comissão aceita que as condições do mercado e as receitas globais para os produtores, incluindo o impacto dos pagamentos diretos e os aumentos da produção, devem ser tidas em conta na análise que a leva a propor o desencadeamento ou o termo das medidas excecionais.

Contudo, a definição de parâmetros e critérios de mercado objetivos *ex ante* seria contraditório com a essência da medida, por prejudicar a sua finalidade, que consiste em suprir os riscos de catástrofes, geralmente súbitas e imprevisíveis, que não podem ser supridos pelos agricultores e pelas autoridades públicas no âmbito das estratégias de gestão dos riscos.

Além disso, a ausência de critérios objetivos não significa que o desencadeamento das medidas excecionais não se baseia numa análise. Este tipo de medidas implica, em qualquer caso, uma avaliação cuidadosa, por parte da Comissão, da situação do mercado e das eventuais ameaças sobre o mesmo, bem como o debate com os colegisladores, as partes interessadas, a imprensa, etc.

b) A Comissão não aceita a recomendação.

Embora a Comissão reconheça que se trata de um considerando importante e pertinente, cada evento extremo é único e, por conseguinte, exige uma abordagem casuística.

**Recomendação 4 – Adaptar as compensações pagas pelas operações de retirada**

a) A Comissão não aceita a recomendação.

Apesar de considerar pertinentes os objetivos desta recomendação, a Comissão considera que restringiria a sua capacidade de enfrentar as crises numa base casuística. Os preços das retiradas do mercado são sistematicamente fixados muito abaixo dos preços em vigor no mercado único. Os preços de mercado praticados no Estado-Membro do produtor não constituem o critério exclusivo para avaliar o nível adequado de apoio às retiradas do mercado.

b) A Comissão aceita a recomendação.

A Comissão vai avaliar a conjuntura no que respeita à embalagem, triagem e transporte, mas todas as opções devem permanecer em aberto. O direito comunitário derivado exige o envolvimento dos Estados-Membros, do Parlamento Europeu e das partes interessadas. A Comissão avaliará, nomeadamente, as

retiradas do mercado para distribuição gratuita aos transformadores de frutas e produtos hortícolas (para a produção de sumos e/ou néctares), a questão do índice de conversão dos pêssegos retirados e dos sumos/néctares obtidos e assegurará que os pagamentos feitos aos transformadores compensam apenas os custos de transformação.

# Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias relativas às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria I, presidida pelo Membro do TCE Nikolaos Milionis. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Samo Jereb, com a colaboração de Kate Henderson, chefe de gabinete, e Jerneja Vrabič, assessora de gabinete; Helder Faria Viegas, responsável principal; Céline Ollier, responsável de tarefa; Paulo Oliveira, responsável de tarefa adjunto, Antonella Stasia, Jan Huth, Michela Lanzutti, Mateusz Minich e Maciej Szymura, auditores, e Murielle Siffert, assistente de secretariado.



*Da esquerda para a direita: Maciej Szymura, Mateusz Minich, Jerneja Vrabič, Antonella Stasia, Samo Jereb, Céline Ollier, Paulo Oliveira, Michela Lanzutti, Jan Huth, Helder Faria Viegas.*

# Cronologia

Acontecimento	Data
Adoção do Plano Global de Auditoria (PGA) / Início da auditoria	18.4.2018
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)	29.7.2019
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	16.10.2019
Receção das respostas oficiais da Comissão (ou de outras entidades auditadas) em todas as línguas	21.11.2019

© União Europeia, 2019.

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte.

A autorização para utilizar ou reproduzir fotografias ou qualquer outro material em relação ao qual a União Europeia não tenha direitos de autor deve ser diretamente solicitada aos titulares dos direitos de autor.

PDF	ISBN 978-92-847-3712-3	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/641210	QJ-AB-19-017-PT-N
HTML	ISBN 978-92-847-3781-9	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/718793	QJ-AB-19-017-PT-Q

O risco é inherente ao setor agrícola, pelo que os agricultores têm de desenvolver estratégias para fazer face às perdas na sequência de fenómenos climáticos ou de doenças das plantas e dos animais, bem como à volatilidade dos preços. A Política Agrícola Comum (PAC) comporta instrumentos de apoio à gestão dos riscos pelos agricultores e de resposta a situações de crise. As recentes propostas de reforma da PAC visam reforçar a tônica na gestão dos riscos.

O Tribunal observou que a PAC oferece uma gama abrangente de instrumentos preventivos para aumentar a resiliência dos agricultores, mas o respetivo impacto no comportamento dos agricultores é limitado. A utilização do apoio da UE aos seguros continua a ser reduzida e beneficiou apenas uma pequena parte dos agricultores. Não foram utilizados critérios específicos para ponderar o recurso a medidas excepcionais na sequência do embargo russo. O Tribunal constatou igualmente que o apoio da UE à retirada de produtos para distribuição gratuita foi dispendioso, dando origem a alguns casos de sobrecompensação. O Tribunal formula recomendações à Comissão com o objetivo de incentivar os agricultores a prepararem-se melhor para as crises, melhorar a conceção e o acompanhamento do apoio aos seguros, esclarecer os critérios que desencadeiam e põem termo às medidas excepcionais e adaptar as compensações pagas pelas operações de retirada.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU



Serviço das Publicações  
da União Europeia

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

Tel. +352 4398-1

Informações: [eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx)  
Sítio Internet: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors