

Relatório Especial

## Apoio excepcional aos produtores de leite da UE entre 2014 e 2016

A eficiência futura pode ser melhorada



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU

# Índice

	Pontos
<b>Síntese</b>	I-IX
<b>Introdução</b>	01-24
<b>Âmbito e método da auditoria</b>	25-31
<b>Observações</b>	32-79
<b>A Comissão reagiu rapidamente ao embargo russo, mas demorou mais tempo a dar resposta aos desequilíbrios de mercado subjacentes</b>	32-43
<b>A Comissão realizou uma avaliação global do impacto das perturbações do mercado, deixando que fossem as autoridades nacionais a orientar o apoio</b>	44-62
<b>Os Estados-Membros favoreceram a simplicidade e uma ampla distribuição do apoio</b>	63-71
<b>A Comissão aprendeu com a experiência, mas não concluiu a avaliação das medidas</b>	72-79
<b>Conclusões e recomendações</b>	80-89
<b>Anexo – Regulamentos delegados relativos a medidas excepcionais de apoio no setor do leite</b>	
<b>Siglas e acrónimos</b>	
<b>Glossário</b>	
<b>Respostas da Comissão</b>	
<b>Equipa de auditoria</b>	
<b>Cronologia</b>	

## Síntese

**I** A produção de leite constitui um dos principais setores agrícolas da UE em termos de valor. Após um pico no início de 2014, o preço médio recebido pelos produtores de leite da UE começou a descer, até voltar a subir em meados de 2016.

**II** A política agrícola comum inclui vários instrumentos para dar resposta às perturbações no mercado. Os pagamentos diretos desempenham um papel de estabilização, proporcionando uma fonte constante de rendimento para os agricultores. A "rede de segurança" visa sustentar os preços, retirando temporariamente excedentes de leite e produtos lácteos do mercado. A Comissão pode igualmente adotar medidas excecionais contra ameaças de perturbações no mercado, o que fez entre 2014 e 2016.

**III** O Tribunal examinou se a Comissão Europeia e as autoridades competentes dos Estados-Membros geriram adequadamente a resposta que deram às perturbações no mercado do leite e dos produtos lácteos no período de 2014-2016. De forma geral, o Tribunal constatou que a Comissão e os Estados-Membros tomaram medidas abrangentes para ajudar os agricultores durante essas perturbações, mas que a análise realizada foi globalmente insuficiente para decidir sobre o nível de apoio necessário e como o orientar.

**IV** Em 2019, o Tribunal debruçou-se sobre a utilização de medidas excecionais para estabilizar o rendimento dos agricultores nos setores das frutas e dos produtos hortícolas. O presente relatório centra-se nos produtores de leite da UE. Embora não abranja o impacto da pandemia de COVID-19, analisa a forma como a Comissão deu resposta a uma crise anterior e como pode aprender com a experiência retirada da mesma.

**V** A Comissão reagiu rapidamente ao embargo russo e, antes do final de 2014, prestou apoio financeiro a medidas excecionais nos Estados Bálticos e na Finlândia, que foram os mais afetados pelo embargo. No entanto, foi necessário mais tempo para corrigir os desequilíbrios de mercado subjacentes, e as medidas que adotou em setembro de 2016, que apoiavam a redução voluntária da produção, implicaram um certo grau de efeito de inércia.

**VI** A Comissão propôs medidas excepcionais para reduzir os problemas de liquidez dos agricultores, mas sem ter avaliado adequadamente as necessidades ou fixado metas. Dada a flexibilidade de que dispõem no âmbito da gestão partilhada, os Estados-Membros favoreceram medidas excepcionais que fossem simples de aplicar e optaram por distribuir amplamente os fundos. Os esforços para orientar a ajuda foram insuficientes.

**VII** Embora a UE tenha constituído uma reserva para crises no setor agrícola, a Comissão não a utilizou durante as perturbações no mercado, tendo subsequentemente proposto alterações para reforçar a função desta reserva no futuro. Desde 2018, os programas de desenvolvimento rural podem apoiar uma gama mais vasta de mecanismos de gestão dos riscos dirigidos aos agricultores que sofrem uma quebra dos rendimentos, designadamente instrumentos de estabilização dos rendimentos para um setor específico. O Tribunal constatou que, em dezembro de 2020, existiam em toda a UE dois programas de desenvolvimento rural que ofereciam apoio a instrumentos de estabilização dos rendimentos, não estando em funcionamento nenhum instrumento deste tipo.

**VIII** As avaliações realizadas após as perturbações no mercado apresentaram algumas conclusões gerais sobre as medidas excepcionais a nível da UE e, desde então, a Comissão envidou esforços para melhorar os seus procedimentos de gestão de crises. Porém, não avaliou adequadamente os efeitos dos regimes instituídos pelos Estados-Membros.

**IX** O Tribunal formula várias recomendações dirigidas à Comissão:

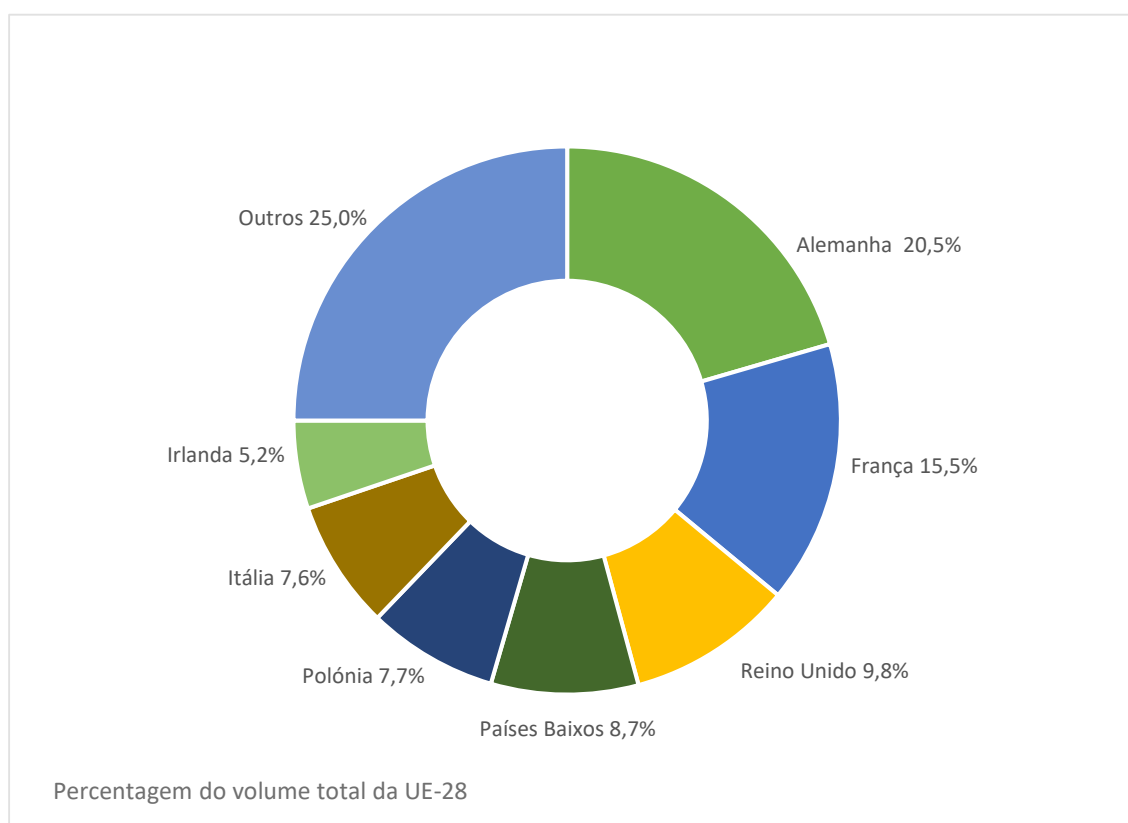
- 1) dar melhor resposta aos desequilíbrios do mercado;
- 2) melhorar a orçamentação e a orientação;
- 3) preparar-se para futuras perturbações no mercado.

# Introdução

## O setor do leite na UE

**01** A produção de leite de vaca é um dos dois principais setores agrícolas da UE em termos de valor (59,3 mil milhões de euros em 2019), representando cerca de 14% da produção agrícola<sup>1</sup>. Em 2019, os principais países produtores de leite (Alemanha, França, Reino Unido, Países Baixos, Polónia, Itália e Irlanda) representaram cerca de três quartos do volume de produção leiteira da UE (ver [figura 1](#)). Entre 1984 e 2015, a UE aplicou um sistema de quotas leiteiras com que visou limitar a produção total de leite na União. Desde 2009, as quotas globais dos Estados-Membros foram gradualmente aumentadas até à supressão do sistema, em 1 de abril de 2015.

**Figura 1 – Leite de vaca entregue a centrais leiteiras em 2019**

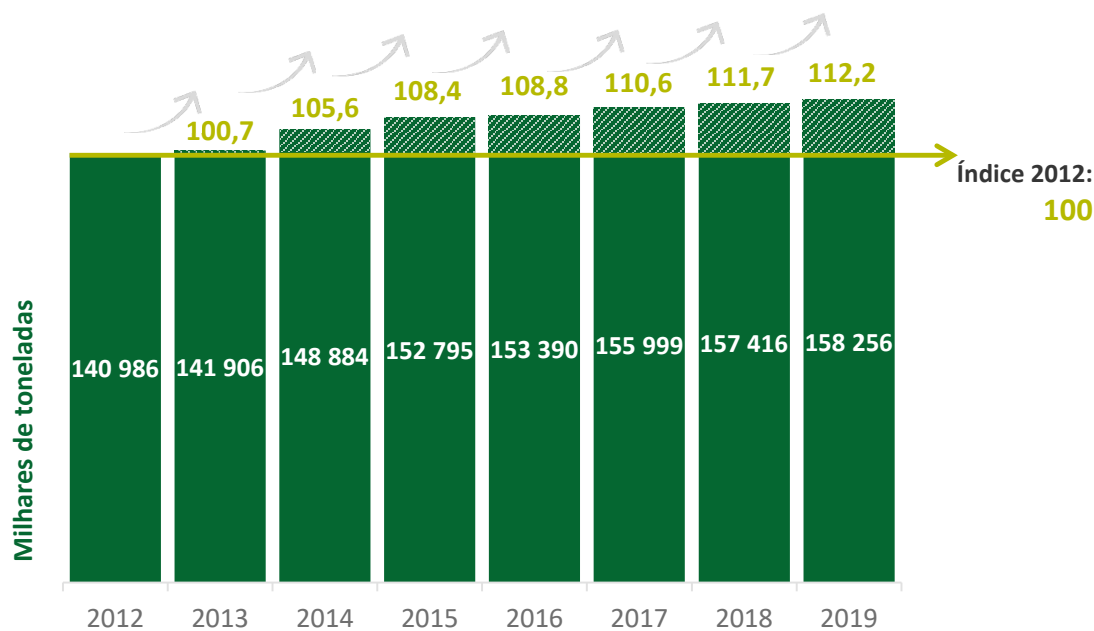


Fonte: DG Agricultura e Desenvolvimento Rural, *Short-term outlook Autumn 2020* – entregas de leite de vaca (milhares de toneladas), cálculo do TCE.

<sup>1</sup> Eurostat data explorer, *Economic accounts for agriculture – values at current prices*, atualização de 9 de março de 2020.

**02** Em 2019, a produção total de leite na UE foi de cerca de 168 milhões de toneladas<sup>2</sup>, dos quais os produtores de leite entregaram cerca de 95% às centrais leiteiras<sup>3</sup>. Estas entregas aumentaram rapidamente em 2014 e 2015, tendo depois crescido a um ritmo mais lento (ver *figura 2*).

**Figura 2 – Entregas de leite às centrais leiteiras**



Fonte: DG Agricultura e Desenvolvimento Rural, *Short-term outlook Autumn 2020*, cálculo do TCE.

**03** Entre 2013 e 2015, as entregas às centrais leiteiras aumentaram em todos os Estados-Membros, à exceção de dois. Entre os maiores países produtores, o aumento foi superior à média da UE na Irlanda, no Reino Unido, na Polónia e nos Países Baixos. As entregas continuaram a aumentar em 2016, a taxas variáveis, em 15 Estados-Membros, tendo diminuído nos restantes 13, grupo que inclui o Reino Unido e França (ver *quadro 1*).

<sup>2</sup> Comissão Europeia, *EU agricultural outlook – For markets and income 2019-2030*, dezembro de 2019, p. 82, anexo, quadro 9.23 – *EU milk market balance*.

<sup>3</sup> *Eurostat data explorer, Cows' milk collection and products obtained – monthly data*, atualização de 31 de março de 2020.

## Quadro 1 – Evolução das entregas de leite entre 2013 e 2016

Estado-Membro	Varição em % (2015-2013)	Varição em % (2016-2015)
República Checa	25,6%	-0,1%
Irlanda	18,0%	4,1%
Luxemburgo	15,9%	8,9%
Bélgica	14,8%	-2,7%
Hungria	12,6%	0,7%
Reino Unido	11,0%	-4,3%
Chipre	9,9%	16,1%
Letónia	9,8%	0,8%
Polónia	9,6%	2,4%
Países Baixos	9,2%	7,4%
Portugal	8,9%	-4,4%
<b>UE-28</b>	<b>7,7%</b>	<b>0,4%</b>
Espanha	7,6%	1,1%
Lituânia	7,4%	-1,5%
Eslovénia	7,1%	3,8%
França	5,9%	-2,7%
Áustria	5,8%	-0,2%
Alemanha	5,2%	0,3%
Dinamarca	5,0%	1,6%
Finlândia	4,7%	-0,2%
Eslováquia	4,6%	-4,8%
Itália	4,3%	3,2%
Roménia	4,2%	3,6%
Suécia	2,2%	-2,4%
Estónia	2,1%	-0,8%
Croácia	1,9%	-4,6%
Malta	1,6%	3,8%
Grécia	-0,7%	-0,2%
Bulgária	-4,4%	7,3%

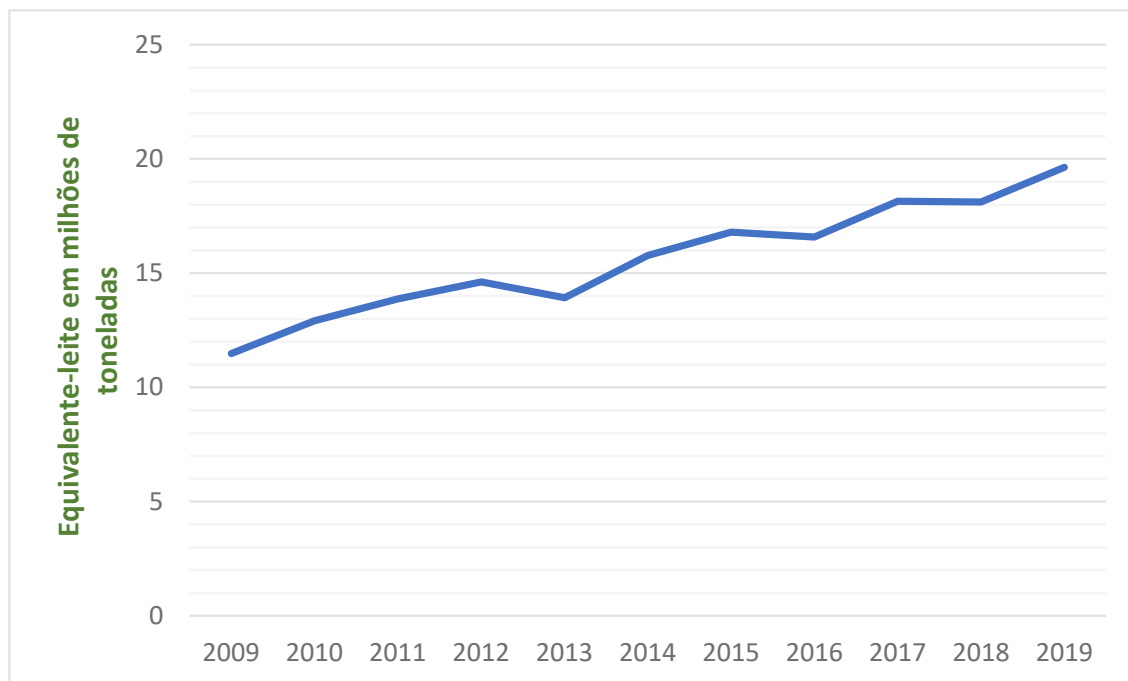
Fonte: DG Agricultura e Desenvolvimento Rural, *Short-term outlook Autumn 2020*, cálculo do TCE.

**04** Nos dez anos entre 2009 e 2019, o consumo de leite e produtos lácteos (ou seja, leite e produtos obtidos a partir do leite, como a manteiga, o queijo e o leite em pó) na UE aumentou a uma taxa média de 0,8% por ano, enquanto as exportações da União cresceram a uma taxa média de 5,5% por ano (ver *figura 3*) em resposta à rápida expansão da procura mundial. Após este crescimento, em 2019 a UE exportava cerca de 15% da sua produção<sup>4</sup>. Entre 2016 e 2019, os três maiores exportadores mundiais foram a UE (27%), a Nova Zelândia (25%) e os Estados Unidos (14%), e o comércio

<sup>4</sup> Cálculo da Comissão com base nos dados e estimativas disponíveis do Eurostat. Os balanços subjacentes são publicados no âmbito das *perspetivas a curto prazo*.

internacional de leite e produtos lácteos representou cerca de 9% da produção mundial<sup>5</sup>.

**Figura 3 – Exportações de leite e produtos lácteos, 2009-2019**



Fonte: DG Agricultura e Desenvolvimento Rural, *EU agricultural outlook – For markets and income 2019-2030* e *Short-term outlook Autumn 2020*, cálculo do TCE. Equivalente-leite calculado com base nos coeficientes da Comissão de 6,57 para a manteiga, 3,58 para o queijo, 7,57 para o leite em pó desnatado, 7,56 para o leite em pó gordo, 7,48 para o soro de leite e 0,85 para os produtos lácteos frescos.

### Perturbações no mercado do leite no período 2014-2016

**05** As boas condições meteorológicas em 2014 e os elevados preços do leite nos anos anteriores alimentaram um aumento significativo da produção de leite na UE. Entre 2013 e 2015, as entregas de leite às centrais leiteiras aumentaram cerca de 8%, o equivalente a aproximadamente 11 milhões de toneladas (ver *figura 2*), um crescimento significativo em comparação com a tendência do consumo interno e o volume das exportações (ver ponto *04* e *figura 3*). Estava prevista a supressão das quotas leiteiras da União em 2015 e, à semelhança dos anos anteriores, alguns produtores pagaram uma multa por as excederem.

<sup>5</sup> Valor calculado com base nos volumes de equivalente-leite comunicados pela FAO em *Food Outlook – November 2020*, quadro 19 do apêndice.



**06** Em maio de 2014, a procura de exportações de leite e produtos lácteos da UE mantinha-se forte<sup>6</sup>. Em agosto desse ano, a Rússia impôs um embargo à importação de leite e produtos lácteos da União em resposta às sanções da UE relacionadas com a situação na Ucrânia, e o crescimento das importações chinesas abrandou. A Rússia era o maior mercado de exportação destes bens a partir da UE, em especial de queijo, representando cerca de 14% do valor total das exportações em 2013<sup>7</sup> e consumindo 1,6% de toda a produção leiteira da União<sup>8</sup>. Em 2013, a China representou 7% do valor das exportações de leite e produtos lácteos da UE, comprando principalmente leite em pó desnatado e soro de leite em pó.

**07** Segundo um relatório da Comissão<sup>9</sup>, tendo "observado os preços historicamente elevados atingidos em relação ao leite e aos produtos lácteos no final de 2013 e início de 2014, o setor leiteiro entrou numa fase de desequilíbrio global em termos de oferta/procura que caracterizou o mercado ao longo de 2015 e do primeiro semestre de 2016".

**08** Os preços do leite variam normalmente durante cada ano e entre anos, aumentando no inverno (quando a produção de leite é mais baixa) e diminuindo à medida que a produção cresce durante a primavera. Uma média móvel de doze meses dos preços do leite é, por isso, um melhor indicador da flutuação do que os preços mensais (ver [figura 4](#)). Desde o alargamento da UE de 2004, a média móvel anual do preço do leite entregue às centrais leiteiras na UE manteve-se geralmente entre 28 e 35 cêntimos/kg. Entre meados de 2013 e 2016, o preço médio mensal começou por subir acima deste intervalo, baixando depois (brevemente) para um mínimo de cerca de 26 cêntimos.

---

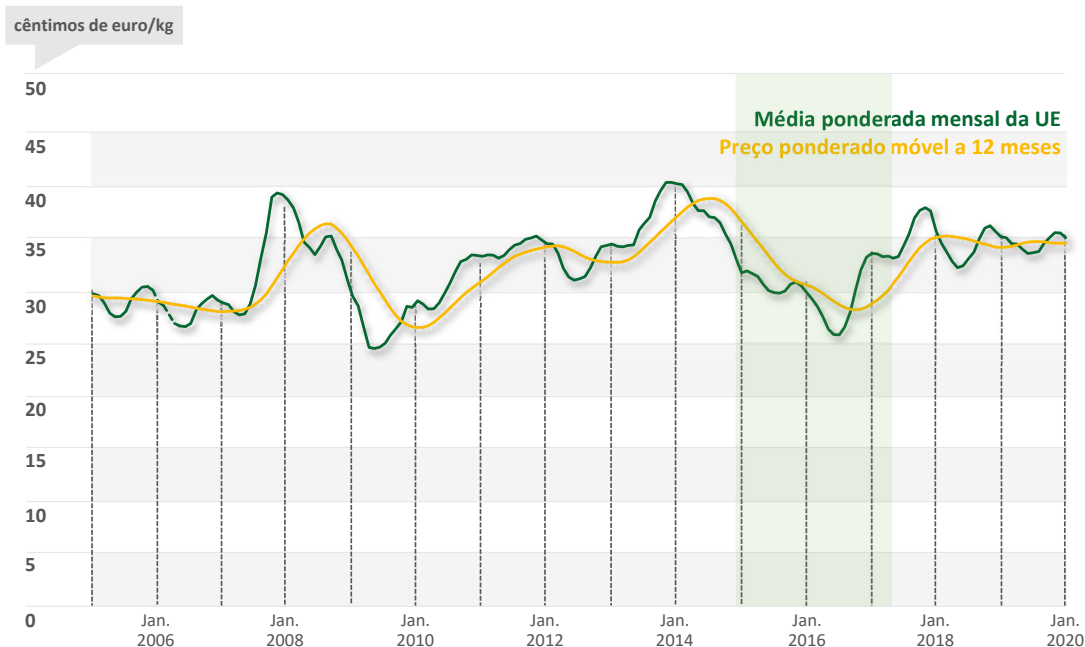
<sup>6</sup> Ver [relatório do Conselho Económico do Observatório do Mercado do Leite](#) (em inglês), 27 de maio de 2014.

<sup>7</sup> Valor calculado com base nas informações sobre o comércio da UE disponíveis na base de dados [Access2Markets](#) da Comissão, códigos 0401 a 0406 do Sistema Harmonizado.

<sup>8</sup> Segundo um estudo elaborado para a Comissão: Wageningen Economic Research e Ecorys – Avaliação para a Comissão, *Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector (05.087713) – Final report*, agosto de 2019, p. 37.

<sup>9</sup> Relatório da Comissão, "Evolução da situação do mercado do leite e dos produtos lácteos e da aplicação das disposições relativas ao "pacote do leite"", COM(2016) 0724 final.

**Figura 4 – Preços do leite cru na UE, 2005-2020**



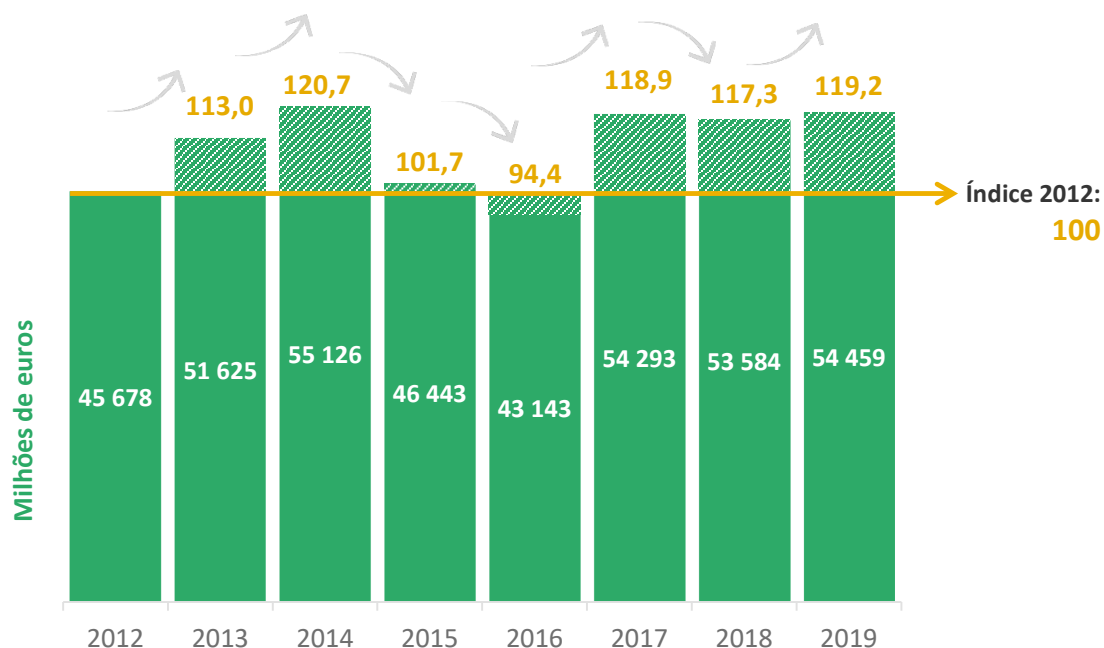
*Fonte:* comunicações dos Estados-Membros nos termos do artigo 12º, alínea a), do Regulamento de Execução (UE) 2017/1185 – anexo II, ponto 4, alínea a), montantes ponderados pelas quantidades entregues às centrais leiteiras. O apoio excepcional abrangido pela presente auditoria esteve disponível no período destacado a verde – ver o anexo.

**09** Os preços e as flutuações variaram consideravelmente entre os Estados-Membros. No seu nível mais elevado, em junho de 2016, a diferença de preços chegou a 38,1 cêntimos/kg entre a Lituânia (16,9 cêntimos/kg) e Chipre (55,0 cêntimos/kg). O preço em sete Estados-Membros era inferior a 22,5 cêntimos/kg, sendo superior a 36,5 cêntimos/kg em quatro outros<sup>10</sup>.

**10** O volume de negócios anual da produção leiteira aumentou entre 2012 e 2014, tendo depois diminuído de 2014 a 2016 (ver [figura 5](#)). O volume de negócios médio foi de 53,4 mil milhões de euros em 2013 e 2014 e de 44,8 mil milhões de euros em 2015 e 2016 (ligeiramente inferior ao registado em 2012).

<sup>10</sup> Para mais informações, consultar o [portal de dados agroalimentares](#) da Comissão.

**Figura 5 – Valor das entregas de leite**



Fonte: DG Eurostat para as entregas mensais de leite de vaca (apro\_mk\_colm); Observatório do Mercado do Leite para os preços históricos do leite cru na UE; cálculo do TCE.

**11** A Rede de Informação Contabilística Agrícola (RICA) é o principal instrumento estatístico da Comissão para acompanhar o rendimento e as atividades económicas das explorações agrícolas comerciais. Inclui vários indicadores de rendimento<sup>11</sup>, como o valor acrescentado líquido da exploração por unidade de trabalho anual e o rendimento líquido da exploração. Ambos os indicadores diminuíram em 2015-2016 em comparação com 2012-2013 para os produtores de leite especializados da UE, o primeiro em cerca de 7% e o segundo em cerca de 16%.

**12** A dinâmica foi nitidamente diferente consoante os Estados-Membros. Por exemplo, ao comparar 2015-2016 com 2012-2013, o indicador do valor acrescentado líquido da exploração por unidade de trabalho anual diminuiu em 14 dos 25 Estados-Membros para os quais existem dados disponíveis, mas aumentou nos restantes 11. O intervalo total variou entre uma diminuição de 35% nos Países Baixos e um aumento de 110% na Eslováquia.

<sup>11</sup> Para mais informações sobre a medição do rendimento agrícola, ver o Relatório Especial 01/2016 do TCE, "Apoio ao rendimento dos agricultores: o sistema da Comissão para medição do desempenho está bem concebido e assenta em dados fiáveis?".

## Mecanismos disponíveis para fazer face às flutuações de preços

**13** As flutuações dos preços afetam o rendimento dos produtores. A Política Agrícola Comum (PAC) dispõe de mecanismos que atenuam este risco: pagamentos diretos, uma rede de segurança e medidas excecionais.

### Os pagamentos diretos estabilizam os rendimentos das explorações

**14** Os produtores de leite têm duas fontes de rendimento principais: receitas da venda de leite e pagamentos diretos a partir do orçamento da UE. A maioria dos pagamentos diretos provenientes do orçamento da UE baseia-se no número de hectares cultivados, independentemente da produção. As flutuações do volume de leite produzido e o preço pago pelas centrais leiteiras não afetam o montante das ajudas diretas pagas aos agricultores.

**15** Em 19 Estados-Membros, além dos pagamentos diretos por hectare, os produtores de leite podem receber um pagamento direto separado ligado à produção, denominado apoio associado voluntário (ver [caixa 1](#)). Podem ainda beneficiar de medidas de desenvolvimento rural, tais como o apoio aos agricultores em zonas com condicionantes naturais à produção e subsídios para vários tipos de investimentos.

#### Caixa 1

##### Apoio associado voluntário no setor do leite

Os Estados-Membros podem conceder apoio associado voluntário a vários setores e produções, enumerados no artigo 52º, nº 2, do Regulamento (UE) nº 1307/2013, quando tipos de agricultura ou setores agrícolas específicos com especial importância económica, social ou ambiental enfrentem dificuldades. Segundo a Comissão, em 2015:

- perto de metade do gado leiteiro da UE beneficiou de apoio associado voluntário;
- o setor do leite e dos produtos lácteos foi o segundo maior beneficiário de apoio associado voluntário (19,5% de todas as dotações deste apoio, perfazendo 794 milhões de euros em 19 Estados-Membros).

**16** Como o Tribunal observou anteriormente<sup>12</sup>, os pagamentos diretos reduzem o impacto das flutuações dos preços e da produção. Quando utilizados juntamente com outros subsídios da PAC, nomeadamente os pagamentos do desenvolvimento rural para zonas sujeitas a condicionantes naturais ou outras condicionantes específicas, oferecem uma proteção significativa contra as variações de rendimento.

### **Rede de segurança para o leite e os produtos lácteos**

**17** O Regulamento (UE) nº 1308/2013, designado por Regulamento OCM (Organização Comum dos Mercados), prevê instrumentos adicionais para estabilizar os mercados agrícolas e fazer face às perturbações que ocorrem nos mesmos.

**18** O leite e os produtos lácteos podem ser alvo de medidas de intervenção no mercado, conhecidas como a "rede de segurança", que visa combater os desequilíbrios e sustentar os preços, retirando temporariamente excedentes destes bens do mercado, em especial nos meses em que a produção é mais elevada. O leite contém água, lactose, gorduras e proteínas. A separação da gordura das proteínas produz manteiga e leite desnatado. A rede de segurança assume a forma de intervenção pública no mercado para a compra de manteiga e leite em pó desnatado, bem como de ajuda pública à armazenagem privada destes dois produtos e determinados tipos de queijo<sup>13</sup>.

**19** Nos termos do Regulamento OCM, as quantidades e os preços de intervenção pública são fixados pelo Conselho<sup>14</sup>. Em 2013, este decidiu<sup>15</sup> que os Estados-Membros podiam comprar até 109 000 toneladas de leite em pó desnatado ao preço fixo de 169,80 euros/100 kg, entre 1 de março e 30 de setembro de cada ano. Este preço é o mesmo em toda a UE, o que torna a intervenção pública mais apelativa nas regiões onde os preços do leite são mais baixos.

---

<sup>12</sup> Relatório Especial 23/2019 do TCE, "[Estabilização dos rendimentos dos agricultores: conjunto abrangente de instrumentos, mas há que combater a sua baixa utilização e a sobrecompensação](#)".

<sup>13</sup> Artigo 17º do Regulamento OCM.

<sup>14</sup> Artigos 14º e 15º do Regulamento OCM.

<sup>15</sup> Regulamento (UE) nº 1370/2013 do Conselho, de 16 de dezembro de 2013, que determina medidas sobre a fixação de certas ajudas e restituições relativas à organização comum dos mercados dos produtos agrícolas, artigos 2º e 3º.

**20** Entre 2014 e 2016, a Comissão alargou o período de intervenção pública ao ano inteiro, apoiando-se no artigo 219º do Regulamento OCM. Além disso, o Conselho aumentou para 350 000 toneladas o limite máximo aplicável em 2016 às quantidades de leite em pó desnatado que podiam ser compradas ao preço fixado. Estas quantidades correspondiam ao conteúdo em proteínas de aproximadamente 3,8 milhões de toneladas de leite, representando 2,5% da produção de leite na UE. Em 2015, a Comissão introduziu medidas suplementares para incentivar os operadores a armazenarem maiores quantidades de leite em pó desnatado, oferecendo taxas de apoio mais elevadas para armazenagem privada por um período mais longo, de um ano.

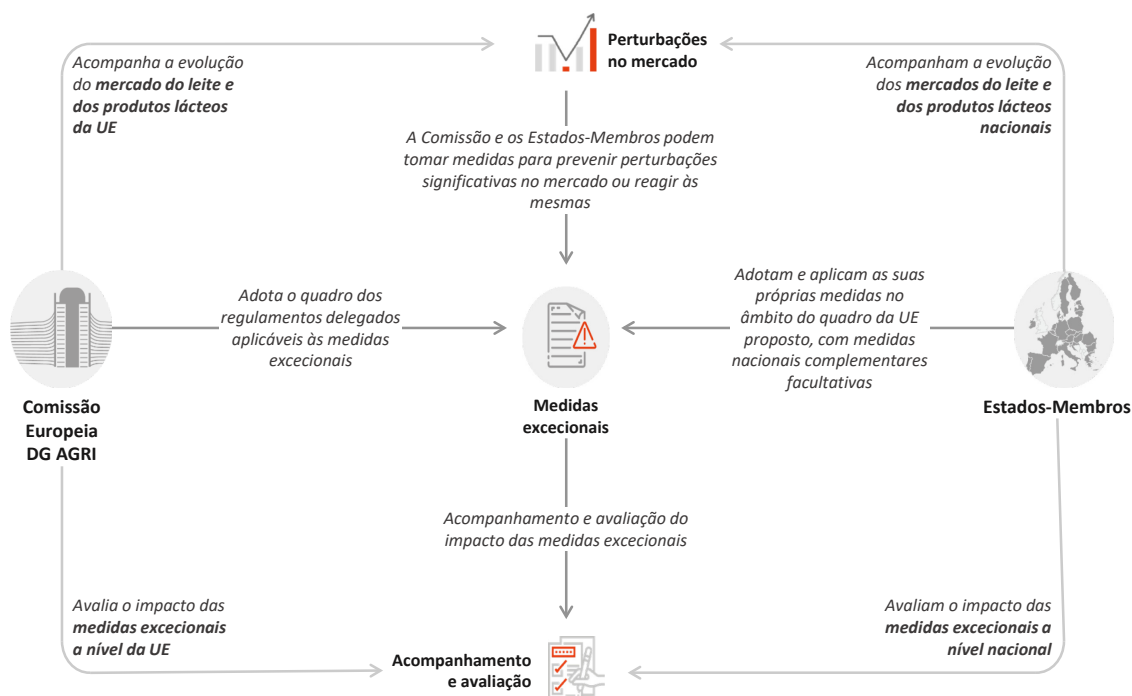
**21** Uma vez que, desde 2009, o preço de mercado da manteiga era superior ao preço de compra fixado para a intervenção da rede de segurança, não houve intervenção pública no período 2014-2016. No segundo semestre de 2015, pela primeira vez desde 2009, o preço de mercado do leite em pó desnatado desceu abaixo do preço de compra e, em 2016, foram retiradas do mercado 336 000 toneladas deste produto em 14 Estados-Membros.

**22** A Comissão vendeu mais de 90% das existências públicas de leite em pó desnatado entre maio de 2018 e fevereiro de 2019, após a recuperação do preço do leite. O custo líquido total para o orçamento da UE da intervenção pública relativa ao leite em pó desnatado foi de 136,9 milhões de euros entre 2015 e 2019. Durante o mesmo período, a União despendeu igualmente 39,3 milhões de euros em ajuda à armazenagem privada de manteiga, leite em pó desnatado e queijo.

### **Medidas excecionais**

**23** O artigo 219º do Regulamento OCM permite à Comissão adotar medidas excecionais contra ameaças de perturbações no mercado. Pode fazê-lo através de atos delegados, que adota após consultar grupos de peritos constituídos por representantes de cada Estado-Membro. A [figura 6](#) mostra os diferentes papéis e responsabilidades da Comissão e dos Estados-Membros no procedimento relativo às medidas excecionais.

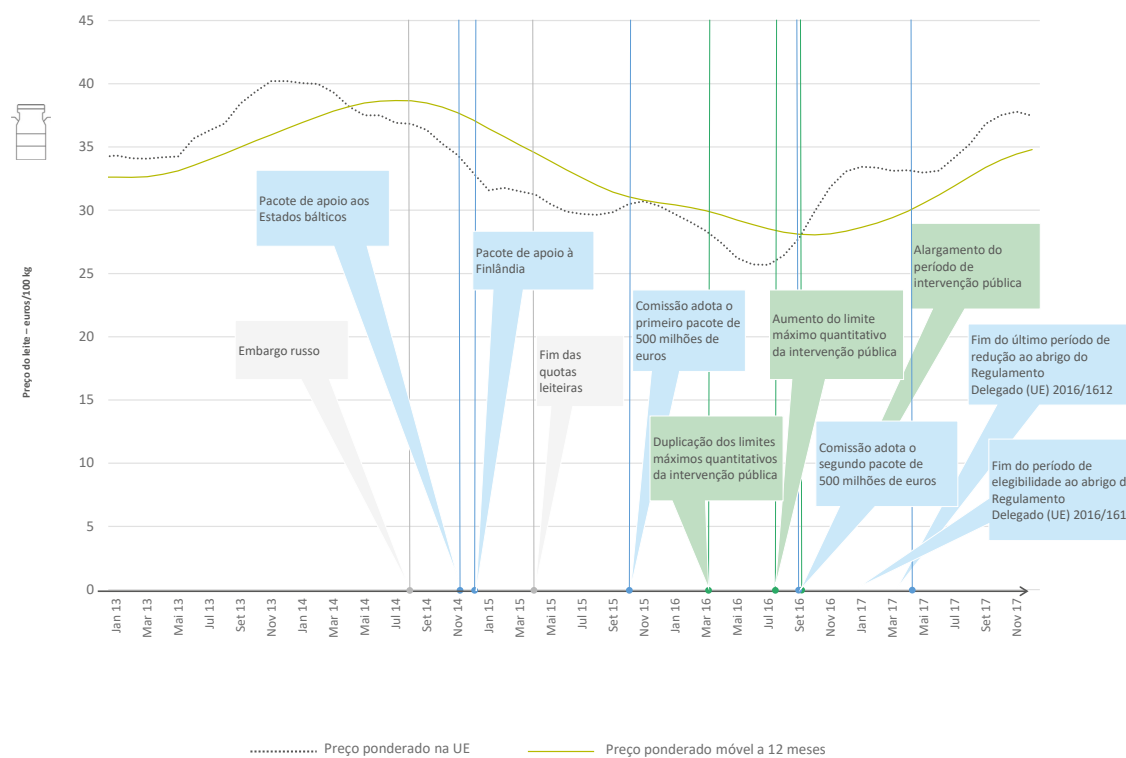
**Figura 6 – Medidas excepcionais: papéis da Comissão Europeia e dos Estados-Membros**



Fonte: TCE, com base nos regulamentos da UE aplicáveis.

**24** A [figura 7](#) apresenta um calendário simplificado das medidas excepcionais tomadas pela Comissão entre 2014 e 2016. Em especial, em conformidade com o artigo 228º do Regulamento OCM, a Comissão adotou cinco regulamentos delegados (ver [anexo](#)) para a prestação de apoio aos produtores de leite e a outros setores da pecuária.

### Figura 7 – Medidas excepcionais, 2014-2016



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.



## Âmbito e método da auditoria

**25** A presente auditoria visou determinar se a Comissão Europeia e as autoridades competentes dos Estados-Membros geriram bem a resposta às perturbações ocorridas no mercado do leite e dos produtos lácteos entre 2014 e 2016. Mais especificamente, o Tribunal examinou de que forma a Comissão reagiu às perturbações, avaliou a necessidade de medidas excepcionais e orientou as mesmas, bem como de que modo os Estados-Membros as aplicaram. Analisou igualmente se a Comissão e os Estados-Membros avaliaram os efeitos do apoio excepcional e tiraram as conclusões necessárias para se prepararem para futuras perturbações no mercado do leite.

**26** Em 2019, o Tribunal debruçou-se sobre a utilização de medidas excepcionais para estabilizar o rendimento dos agricultores nos setores das frutas e dos produtos hortícolas<sup>16</sup>. O presente relatório centra-se nos produtores de leite da UE. O âmbito da auditoria abrangeu as medidas excepcionais de apoio introduzidas pelos regulamentos delegados enumerados no *anexo*. O Tribunal analisou também as medidas da rede de segurança que complementavam as medidas excepcionais.

**27** Em 30 de abril de 2020, na sequência da eclosão do surto de COVID-19, a Comissão adotou regulamentos relativos ao planeamento da produção de leite pelas organizações de produtores e à ajuda à armazenagem privada de leite em pó desnatado, manteiga e determinados queijos. Embora a gestão, por parte da Comissão, do impacto da pandemia de COVID-19 nos mercados do leite e dos produtos lácteos não fizesse parte do trabalho de auditoria do Tribunal, o presente relatório analisa a forma como a Comissão reagiu e pode retirar ensinamentos da resposta dada a uma crise anterior.

**28** O Tribunal realizou os trabalhos de auditoria entre julho de 2019 e dezembro de 2020, com base em critérios de auditoria estabelecidos a partir de documentos de orientação, legislação, debates legislativos, estudos e outros documentos publicados pela UE.

**29** O Tribunal entrevistou pessoal da Comissão e analisou documentação desta entidade para analisar de que forma a instituição avaliou a necessidade de medidas excepcionais, concebeu essas medidas, acompanhou a sua aplicação e avaliou os seus

---

<sup>16</sup> Relatório Especial 23/2019 do TCE, "[Estabilização dos rendimentos dos agricultores: conjunto abrangente de instrumentos, mas há que combater a sua baixa utilização e a sobrecompensação](#)".

efeitos. Foi tido em conta o trabalho do Serviço de Auditoria Interna da Comissão, que tinha anteriormente examinado os processos de gestão de crises da Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI).

**30** O Tribunal visitou igualmente as autoridades competentes na Irlanda, em França, em Itália e na Finlândia, países em que:

- recolheu provas de auditoria através da análise de documentos e dados;
- entrevistou representantes das autoridades responsáveis pela conceção e execução das medidas excecionais;
- analisou a documentação de apoio a 120 pagamentos selecionados aleatoriamente e visitou 12 agricultores.

Além destas visitas, o Tribunal examinou a utilização de medidas excecionais na Alemanha, recorrendo também ao trabalho realizado sobre a aplicação deste tipo de medidas por duas instituições alemãs<sup>17</sup>. Estes cinco Estados-Membros foram escolhidos com base nos montantes de apoio excepcional que receberam, na natureza das medidas que aplicaram e nas características específicas dos seus setores do leite e dos produtos lácteos, como a exposição ao mercado russo ou as variações nas entregas totais de leite.

**31** Por último, o Tribunal enviou questionários:

- às autoridades nacionais competentes de 16 Estados-Membros<sup>18</sup> que receberam, em conjunto, mais de 80% do financiamento da UE destinado às medidas excecionais a favor dos produtores de leite, tendo obtido destas uma taxa de resposta de 100%;
- a 56 dos principais organismos profissionais que operam no setor do leite e dos produtos lácteos, com uma taxa de resposta de 44,6%.

O Tribunal analisou e utilizou as respostas obtidas, em combinação com as restantes fontes de provas, ao elaborar as suas constatações.

---

<sup>17</sup> O *Bundesrechnungshof* e o *Thünen-Institut*.

<sup>18</sup> Bélgica, República Checa, Dinamarca, Alemanha, Estónia, Irlanda, Espanha, França, Itália, Letónia, Lituânia, Hungria, Países Baixos, Polónia, Roménia e Finlândia.

## Observações

### A Comissão reagiu rapidamente ao embargo russo, mas demorou mais tempo a dar resposta aos desequilíbrios de mercado subjacentes

**32** O Tribunal constatou anteriormente<sup>19</sup> que o "conceito de perturbação do mercado é bastante geral e não foi definido em mais pormenor na legislação da UE" e que a situação "confere uma ampla margem de discricionariedade quanto ao momento de ponderar o recurso a medidas excecionais". Na presente auditoria, avaliou se a Comissão tinha detetado desequilíbrios no mercado em tempo útil e proposto medidas excecionais adequadas.

#### A Comissão reagiu rapidamente ao embargo russo

**33** O Observatório do Mercado do Leite, um organismo criado em abril de 2014 e composto por funcionários da Comissão e peritos no mercado oriundos de organizações setoriais, está encarregado de analisar e divulgar dados sobre o mercado do leite e dos produtos lácteos. Num relatório datado de 24 de setembro de 2014, o Conselho Económico do Observatório do Mercado do Leite afirmou que, tendo partido de níveis elevados, os preços estavam sob pressão devido a dificuldades de o mercado absorver o aumento da produção nas principais regiões produtoras de leite do mundo, acrescentando que a situação era agravada pelo embargo russo e que esta tendência de descida poderia continuar se a produção não abrandasse. O referido conselho alertou para um desequilíbrio do mercado do leite também em quatro relatórios do primeiro semestre de 2016. Por exemplo, em 23 de fevereiro de 2016, observou que, embora a evolução na vertente dos custos e na procura mundial permitisse algum alívio, os preços do leite no produtor e dos produtos lácteos de base continuavam sob pressão, devido ao aumento do desequilíbrio do mercado na UE, e que continuava a ser necessário melhorar a relação entre a oferta e a procura.

**34** Com base nos dados do Observatório do Mercado do Leite, a Comissão estimou, em 2014, a magnitude do impacto do embargo russo<sup>20</sup> no mercado do leite e dos produtos lácteos da UE, especialmente em termos da perda de exportações de manteiga, queijo e soro de leite em pó. Antes da crise, cerca de um quarto da

---

<sup>19</sup> Relatório Especial 23/2019 do TCE, ponto 63.

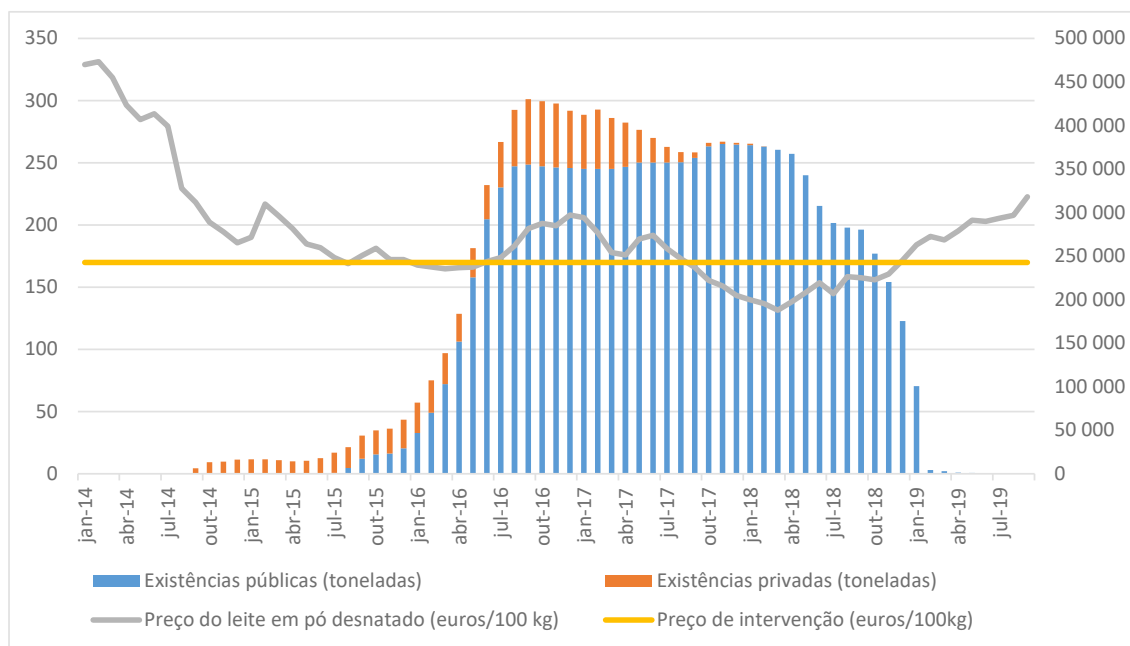
<sup>20</sup> Para mais informações sobre o embargo russo, ver a [página Web da Comissão](#).

produção de leite e de produtos lácteos na Finlândia e mais de 15% nos três Estados bálticos eram exportados para a Rússia. Em 2013, estes quatro Estados-Membros representaram 3,6% das entregas de leite na UE, mas cerca de um terço das exportações da UE para a Rússia. Em 2014, a Comissão lançou um primeiro pacote de apoio financeiro excecional aos produtores de leite nos Estados bálticos e na Finlândia, tendo em conta os volumes de produção de leite de cada um e a escala da diminuição dos preços do leite.

### **As existências públicas de leite em pó desnatado colocaram um peso sobre o mercado durante o período de recuperação**

**35** A partir de setembro de 2014, pouco depois da imposição do embargo russo, a Comissão disponibilizou apoio aos operadores privados de armazenagem de leite em pó desnatado. A medida não teve um impacto claro nos preços deste produto, que continuaram a diminuir até meados de 2016. A intervenção pública ocorreu entre julho de 2015 e setembro de 2016, altura em que o preço de mercado atingiu o preço de intervenção. Os preços do leite em pó desnatado permaneceram baixos até à altura em que quase todas as existências de intervenção tinham sido vendidas, no início de 2019 (ver *figura 8*). Numa avaliação da medida, em abril de 2019, a Comissão concluiu que as elevadas quantidades compradas no quadro da intervenção pública permitiram atenuar a descida dos preços, mas contribuíram para atrasar a sua recuperação pelo efeito negativo que exerceram no equilíbrio do mercado do leite em pó desnatado.

**Figura 8 – Evolução das existências públicas e privadas e dos preços do leite em pó desnatado**



Fonte: TCE, com base em dados do Observatório do Mercado do Leite.

### A medida de apoio à redução voluntária da produção entrou em vigor quando esta última já tinha começado a diminuir

**36** Em setembro de 2015, a Comissão adotou o Regulamento Delegado (UE) 2015/1853, que concedeu um apoio excecional ao setor pecuário da UE. O regulamento não subordinava o apoio à redução ou congelação dos volumes de produção de leite. Em abril de 2016, a Comissão adotou regras<sup>21</sup> que permitiam às organizações e cooperativas de produtores celebrar acordos conjuntos voluntários e tomar decisões comuns sobre o planeamento da produção de leite numa base temporária. Contudo, estas entidades não aproveitaram a possibilidade, o que, segundo a Comissão, se deveu provavelmente à falta de financiamento associado e ao facto de que os agricultores que não se comprometessem a reduzir a produção beneficiariam das reduções na produção associadas àquelas decisões (o chamado "parasitismo").

<sup>21</sup> Regulamento Delegado (UE) 2016/558 da Comissão e Regulamento de Execução (UE) 2016/559 da Comissão.

**37** Em julho de 2016, a Comissão anunciou o que se tornaria o Regulamento Delegado (UE) 2016/1612, concedendo apoio à redução voluntária da produção, e o Regulamento Delegado (UE) 2016/1613, que incluiu também reduções voluntárias como atividade elegível para apoio excecional. Na altura, as informações mais recentes de que a Comissão dispunha mostravam uma descida mensal significativa dos preços em maio de 2016 (de 4,0%, para 26,2 cêntimos/kg, valor 14% mais baixo do que em maio de 2015), e as estimativas dos Estados-Membros sugeriam que os preços tinham continuado a baixar em junho de 2016. Os últimos dados disponíveis de abril de 2016 mostravam que o aumento das entregas estava a abrandar, e a Comissão previu que estas diminuiriam no segundo semestre do ano<sup>22</sup>. A Comissão adotou os dois regulamentos em setembro de 2016.

**38** O Regulamento Delegado (UE) 2016/1612 fixou os níveis de ajuda em 14 euros/100 kg de leite e um orçamento total de 150 milhões de euros, visando reduzir o volume entregue às centrais leiteiras em cerca de 1,1 milhões de toneladas durante um período de redução de três meses. A Comissão não estimou em quanto, nem quando, esta redução afetaria os preços.

**39** O *quadro 2* mostra que, no período de referência de outubro de 2015 a janeiro de 2016, a redução das entregas apoiada pelo Regulamento Delegado (UE) 2016/1612 correspondeu a 1,69% do volume de leite entregue às centrais leiteiras na União, representando 833 551 toneladas, ou seja, 75% do que a Comissão tinha previsto. Esta não obteve dados sobre o volume de leite retirado do mercado através dos regimes dos Estados-Membros aplicados ao abrigo do Regulamento Delegado (UE) 2016/1613. O Tribunal constatou que este tipo de medidas de apoio custou entre 200 e 250 milhões de euros, dos 390 milhões de euros despendidos a partir de fundos da UE no setor do leite ao abrigo dos dois regulamentos.

---

<sup>22</sup> Relatório do Conselho Económico do Observatório do Mercado do Leite, 28 de junho de 2016, em especial p. 68.

## Quadro 2 – Redução das entregas de leite (Regulamento Delegado (UE) 2016/1612)

Indicador	UE	Alemanha	Irlanda	França	Itália	Finlândia
Entregas de leite entre 10.2015 e 1.2016 (toneladas)	49 466	10 583	1 249	8 499	3 444	784
Redução das entregas apoiadas pelo Regulamento Delegado (UE) 2016/1612 (toneladas)	834	232	50	153	17	11
Percentagem	1,69%	2,19%	4,00%	1,79%	0,50%	1,36%

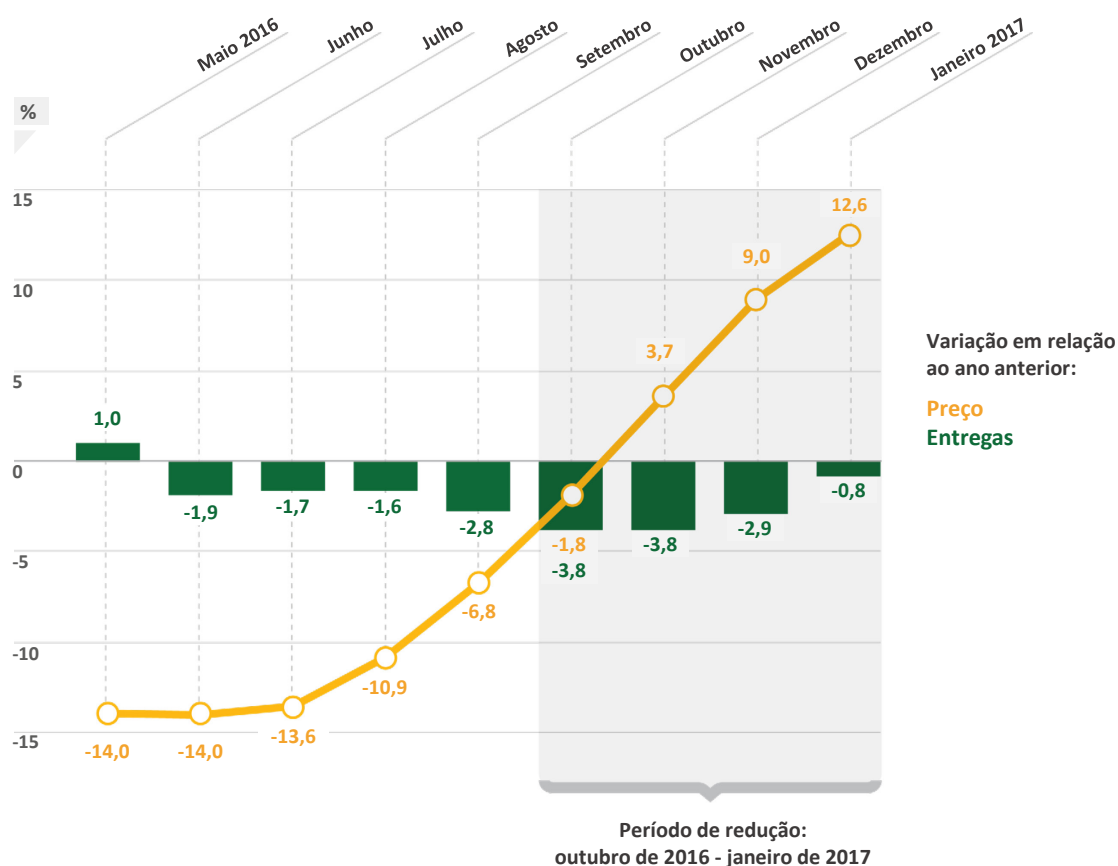
(\*) As diferenças devem-se a arredondamentos.

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

**40** O período de redução ao abrigo do regime voluntário de redução da produção (outubro de 2016 a janeiro de 2017) ocorreu depois de o preço do leite ter começado a recuperar, em agosto de 2016. Com efeito, a produção de leite já estava a diminuir desde junho de 2016, em reação aos preços historicamente baixos (ver [figura 9](#)). Entre junho e setembro de 2016, as entregas de leite diminuíram cerca de um milhão de toneladas em comparação com os mesmos meses do ano anterior, um volume superior às reduções apoiadas pela medida de redução voluntária. Por conseguinte, é muito provável que alguns dos produtores apoiados tivessem reduzido a produção de qualquer modo. O Thünen-Institut chegou a conclusões semelhantes quando examinou a utilização do apoio excecional ao abrigo do Regulamento Delegado (UE 2016/1613 pelos produtores de leite alemães<sup>23</sup>, observando que estes já tinham reduzido a produção de leite antes de as medidas de ajuda produzirem efeitos.

<sup>23</sup> Andrea Rothe e Sascha A. Weber, *Evaluierung über die in Deutschland erfolgte Umsetzung der Milchmengenverringernsmaßnahme sowie der Milchsonderbeihilfe* [Avaliação da execução na Alemanha da medida de redução do leite e do regime especial de ajuda ao leite], documento de trabalho nº 88 do Thünen-Institut.

**Figura 9 – Variação dos volumes e preços de entrega durante o período de redução**



Fonte: Cálculos do TCE, com base em dados do Eurostat (apro\_mk\_colm).

**41** As autoridades francesas declararam que teriam preferido beneficiar de apoio às reduções voluntárias mais cedo, assim que as primeiras medidas excepcionais tivessem sido aplicadas<sup>24</sup>. Na sua resposta ao inquérito do Tribunal, as autoridades alemãs observaram que, mesmo com a queda dos preços, alguns produtores de leite aumentaram a produção para cobrir custos fixos, o que aumentou ainda mais a pressão sobre a oferta. Até junho de 2016, a produção de leite na Alemanha continuou globalmente a aumentar, tendo as autoridades alemãs considerado que, neste contexto, as medidas de redução voluntária poderiam ter sido mais eficazes se tivessem sido aplicadas mais cedo. Na Alemanha, 20% dos agricultores retiraram-se do regime antes de apresentarem pedidos de pagamento.

<sup>24</sup> Ver também o estudo de apoio realizado pelo agrupamento europeu de interesse económico Agrosynergie para a Comissão, *Evaluation study of the impact of the CAP measures towards the general objective "viable food production"*, agosto de 2018, secção 8.5 – *Timeliness of the Commission's reaction to market crisis*, p. 147.



**42** Na avaliação interna das medidas de gestão de crises nos mercados agrícolas que realizou em 2019, a Comissão concluiu que o calendário da medida não permitia afirmar que teve impacto na redução da produção, pois esta já tinha começado quando a medida foi introduzida. Referiu, porém, que o regime apenas concedera apoio aos agricultores que tinham contribuído para a redução da produção, a qual levou à recuperação dos preços. A Comissão apontou a redução da produção como um fator entre muitos outros que influenciaram a recuperação dos preços no segundo semestre de 2016 (ver [caixa 2](#)).

## Caixa 2

### Muitos fatores determinantes da recuperação dos preços

No seu documento anual de previsão a médio prazo<sup>25</sup>, publicado no final de 2016, a DG AGRI identificou vários fatores externos e internos da recuperação dos preços:

- forte quebra da produção de leite na Argentina, no Uruguai e na Austrália, devido a condições meteorológicas desfavoráveis;
- aumento da procura mundial de queijo e manteiga, beneficiando em especial a UE (subida das importações na China, nos EUA, nas Filipinas e no México);
- intervenção pública, através da rede de segurança, para retirar do mercado cerca de um terço da produção anual de leite em pó desnatado na UE;
- aumento do consumo interno de queijo e manteiga na UE, mais do que compensando a diminuição das vendas de leite líquido;
- menores níveis de produção mensal de leite na UE em relação aos do ano anterior, a partir de junho de 2016, e previsão de uma redução adicional, sobretudo tendo em conta os regimes de apoio adotados em setembro de 2016.

### O apoio associado reduz os incentivos para adaptar a produção em caso de perturbações no mercado

**43** O apoio associado voluntário aos produtores de leite (ver ponto [15](#) baseia-se na dimensão dos seus efetivos, assumindo a forma de um pagamento por cabeça. De modo a reduzir a oferta de leite para se adaptarem às novas condições de mercado, designadamente no âmbito de medidas de redução voluntária da produção, alguns

---

<sup>25</sup> Comissão Europeia, *EU Agricultural Outlook –Prospect for the EU agricultural markets and income 2016-2026*, dezembro de 2016, p. 32.

agricultores tiveram de reduzir os efetivos. Em setembro de 2016, a Comissão adotou uma derrogação<sup>26</sup> para o ano de declaração de 2017, permitindo aos Estados-Membros pagar apoio associado aos produtores de leite com base nos efetivos de 2016, mesmo que estes tivessem entretanto diminuído. Os Regulamentos (UE) 2017/2393 e (UE) 2020/2220 habilitaram a Comissão a adotar disposições semelhantes para os anos de declaração de 2018 a 2022<sup>27</sup>. Estas disposições deram resposta às implicações práticas da incoerência da política a partir de 2017, mas, durante o período em que se registaram perturbações no mercado do leite, o apoio associado reduziu os incentivos para que os agricultores adaptassem a produção reduzindo a dimensão dos efetivos.

### **A Comissão realizou uma avaliação global do impacto das perturbações do mercado, deixando que fossem as autoridades nacionais a orientar o apoio**

**44** Entre 2014 e 2016, a Comissão introduziu medidas excecionais temporárias para apoiar os agricultores do setor do leite e dos produtos lácteos, as quais não visavam compensá-los totalmente pela diminuição dos preços, mas sobretudo atenuar as suas dificuldades de tesouraria. O Tribunal verificou se a Comissão tinha analisado o impacto do desequilíbrio do mercado no setor do leite e dos produtos lácteos antes de adotar as medidas excecionais e se estas tiveram em conta a situação financeira e o fluxo de caixa dos produtores.

**45** O Tribunal avaliou igualmente se a Comissão tinha tomado medidas para garantir que a ajuda seria suficientemente orientada, tendo em consideração de que forma as perturbações tinham prejudicado a situação financeira dos produtores de leite, bem como o objetivo da UE de promover um desenvolvimento equilibrado e ambientalmente sustentável das zonas rurais. O TCE verificou se a Comissão orientou o apoio de modo a ter em conta a possibilidade de riscos morais e de efeito de inércia inerentes aos regimes excecionais de apoio e de redução da produção.

---

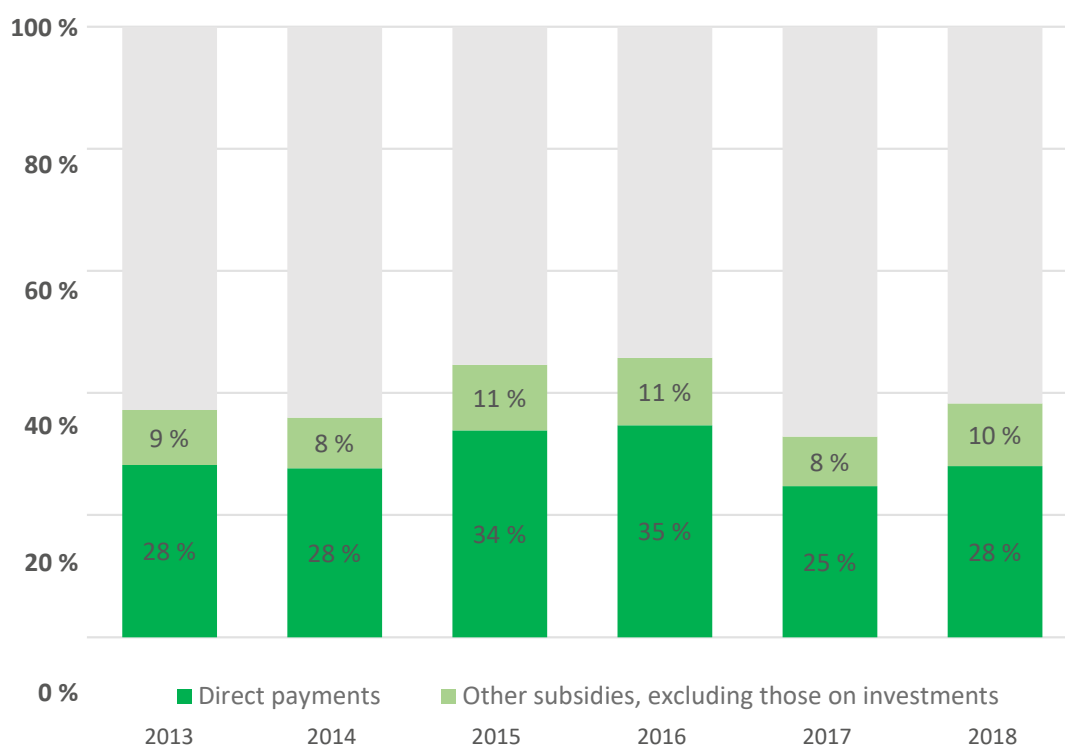
<sup>26</sup> Regulamento de Execução (UE) nº 2016/1616 da Comissão.

<sup>27</sup> Artigo 3º, nº 11, alínea c), do Regulamento (UE) 2017/2393 e artigo 9º, nº 14, do Regulamento (UE) 2020/2220.

## A Comissão procurou dar resposta aos problemas de liquidez dos agricultores

**46** As medidas excepcionais são um de vários instrumentos disponíveis no âmbito da PAC. Outros subsídios da PAC, principalmente os pagamentos diretos aos produtores (ver pontos 14 a 16), desempenharam um papel de estabilização enquanto reserva de rendimentos. A quota dos pagamentos diretos no rendimento<sup>28</sup> das explorações leiteiras aumentou em 2015 e 2016, quando as receitas provenientes da venda de leite diminuíram (ver *figura 10*). Entre os cinco Estados-Membros em que o Tribunal se centrou, os pagamentos diretos desempenharam um papel de estabilização particularmente importante na Finlândia, onde a sua quota no rendimento das explorações leiteiras se situou, de 2013 a 2018, entre 76% e 96%.

**Figura 10 – Percentagem de subsídios da PAC no rendimento das explorações leiteiras da UE**



*Fonte:* cálculos do TCE, com base nos dados da RICA. Pagamentos diretos totais (SE606) e outros subsídios excluindo os relativos a investimentos, em percentagem do valor acrescentado líquido da exploração (SE415). Outros subsídios excluindo os relativos a investimentos: Subsídios totais excluindo os relativos a investimentos (SE605) - Pagamentos diretos totais (SE606).

<sup>28</sup> A definição de rendimento aqui utilizada é o valor acrescentado líquido de exploração.

**47** Apesar do efeito das subvenções da UE na estabilização dos rendimentos, uma queda súbita dos preços pode criar problemas de liquidez. Em setembro de 2015, a Comissão autorizou os Estados-Membros a desembolsar até 70% dos pagamentos diretos de 2016 e 85% dos pagamentos por superfície no âmbito do desenvolvimento rural a partir de 16 de outubro de 2015 (seis semanas antes do início), desde que tivessem concluído os controlos administrativos dos pedidos de pagamento. Estas percentagens podem ser comparadas com os adiantamentos máximos ao abrigo das regras normais, respetivamente de 50% e de 75%<sup>29</sup>. A Comissão concedeu novamente esta derrogação no ano seguinte.

**48** Em setembro de 2015, a Comissão também desencadeou medidas excecionais a nível da UE para apoiar os agricultores. Nas suas respostas ao Relatório Especial 23/2019 do Tribunal<sup>30</sup> sobre medidas excecionais nos setores das frutas e produtos hortícolas, a Comissão concordou que as receitas globais para os produtores, incluindo o impacto dos pagamentos diretos, deviam ser tidas em conta na análise que a leva a propor o desencadeamento ou o termo destas medidas. Ao determinar o seu orçamento para o apoio à liquidez no contexto das perturbações ocorridas no mercado do leite no período de 2014-2016, a Comissão não avaliou a dimensão das dificuldades de tesouraria das explorações leiteiras. O Tribunal constatou que, na prática, o montante dos recursos disponíveis desempenhou um papel importante na dotação orçamental.

### **Pouca orientação nos regulamentos delegados iniciais da Comissão**

**49** A Comissão atribuiu cerca de 80% do financiamento aos Estados-Membros proporcionalmente à quota de produção leiteira de cada país em 2014-2015. Em relação aos restantes 20%, teve em conta outros fatores: o preço médio do leite, a dependência do mercado russo, o impacto da seca nas culturas forrageiras e a percentagem de pequenas explorações.

**50** Os dois regulamentos delegados relativos aos Estados bálticos e à Finlândia (ver ponto 34) disponibilizaram ajuda da UE para "prestar apoio específico aos produtores de leite afetados pela proibição de importação [...] imposta pela Rússia". Nos considerandos do Regulamento Delegado (UE) 2015/1853, afirmava-se que, a fim de "garantir que o apoio é concedido aos produtores mais afetados pelas perturbações do mercado, atendendo ao montante limitado dos recursos orçamentais, os Estados-Membros devem dispor da flexibilidade necessária para distribuir o montante

---

<sup>29</sup> Regulamento (UE) nº 1306/2013, artigo 75º, nº 1.

<sup>30</sup> Recomendação 3, alínea a), do relatório, p. 52, e respostas da Comissão, p. 10.

nacional através dos canais mais eficazes". Nenhum destes três regulamentos especificou de que forma as autoridades nacionais deveriam conceder o financiamento. Nos considerandos, indicava-se que seria concedida ajuda aos Estados-Membros "para apoiar os produtores dos setores da pecuária que registam a maior queda dos preços, as consequências diretas da prorrogação da proibição de importação pela Rússia e o impacto da seca nas culturas forrageiras".

**51** No Regulamento Delegado (UE) 2016/1613, considerava-se que "os Estados-Membros devem escolher as medidas mais adequadas, nomeadamente em termos de estabilização do mercado e de sustentabilidade económica", enumerando-se sete atividades em que os produtores de leite deviam estar envolvidos para poderem beneficiar da ajuda excepcional. A par da redução ou não aumento dos volumes de produção (ver ponto **36** e seguintes), a lista incluía atividades respeitadoras do clima e do ambiente, a gestão do risco e da qualidade e projetos de cooperação. Este conjunto de condições introduziu um elemento de orientação maior do que os regulamentos anteriores.

#### **Resultados pouco claros da tentativa da Comissão de incidir na sustentabilidade da produção leiteira**

**52** A produção de leite tem várias implicações para a política ambiental e climática. A produção leiteira – sobretudo quando intensiva – tem impactos complexos no solo, no ar e na água, principalmente devido à aplicação e gestão de fertilizantes e estrume, bem como à fermentação entérica nas vacas. O forte crescimento da produção colide com a ambição da UE de reduzir as suas emissões de gases com efeito de estufa. No final de 2014, os criadores de gado de seis Estados-Membros (Bélgica, Dinamarca, Itália, Irlanda, Países Baixos e Reino Unido) beneficiavam de uma derrogação ao limite máximo de 170 kg de azoto por hectare e por ano de estrume animal em zonas vulneráveis definidas na Diretiva Nitratos<sup>31</sup>, que se destina a proteger as águas da poluição de origem agrícola. Os beneficiários desta derrogação estão sujeitos a obrigações específicas no respeitante à gestão do estrume e do solo.

**53** O Regulamento Delegado (UE) 2016/1613 introduziu um certo grau de orientação para a sustentabilidade. Das sete atividades em que os produtores de leite tinham de estar envolvidos para poderem beneficiar da ajuda excepcional, três estavam especificamente ligadas a questões ambientais: a agricultura de pequena escala, a aplicação de métodos de produção extensiva e a aplicação de métodos de produção

---

<sup>31</sup> Diretiva 91/676/CEE do Conselho relativa à proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola.

respeitadores do clima e do ambiente. Os Estados-Membros tinham de condicionar o auxílio a uma ou mais destas sete atividades.

**54** A Comissão avaliou quais as atividades escolhidas pelos Estados-Membros. Verificou que, como condição para a concessão de ajuda, 13 deles incluíram a agricultura de pequena escala, 12 os métodos de produção respeitadores do clima e do ambiente e 7 os métodos de produção extensiva (ver [caixa 3](#)). No entanto, estas informações em bruto não são suficientes para avaliar a aplicação ou o impacto das medidas.

### Caixa 3

#### Exemplo de um Estado-Membro que incidiu na sustentabilidade e de outro que não o fez

Na Irlanda, um dos critérios de elegibilidade aplicados ao regime de empréstimos de tesouraria (ver [caixa 5](#)) foi a utilização de métodos de produção respeitadores do clima e do ambiente apoiados pelo programa nacional de desenvolvimento rural. Estes métodos incluíam a agricultura biológica, vários regimes agroambientais e um programa de dados e genómica no setor da carne de bovino que visava melhorar a genética do efetivo bovino de modo a proporcionar benefícios para o clima. Os setores do leite e dos produtos lácteos e da pecuária foram a principal fonte do aumento das emissões de gases com efeito de estufa na Irlanda entre 2011 e 2017.

A Alemanha não condicionou o auxílio excecional a nenhuma das três atividades especificamente ligadas a questões ambientais. Na sua avaliação das medidas, o Tribunal de Contas Federal da Alemanha criticou o facto de o financiamento não estar ligado a objetivos de sustentabilidade e concluiu que, assim sendo, o apoio à liquidez era apenas uma operação de "salvamento" sem sustentabilidade nem efeitos duradouros<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Bundesrechnungshof, *Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft über die Prüfung der Maßnahmen zur Entwicklung des Marktes von Milch und Milcherzeugnissen*, 19 de setembro de 2019.

## Risco moral em medidas de apoio excecionais

**55** O Tribunal observou anteriormente que, 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>33</sup>. Esta situação cria um risco moral, pois os agricultores passam a ter um incentivo para aumentarem a exposição ao risco. Têm, por exemplo, um maior incentivo para o aumento da produção porque, caso a procura não cresça, consideram que o orçamento da UE os apoiará se os preços baixarem.

**56** Durante o período 2014-2016, muitos fatores contribuíram para a queda dos preços, mas o mais significativo foi o excesso de oferta (ver pontos **05** e **06**). Nos anos anteriores às perturbações no mercado, os agricultores de alguns Estados-Membros aumentaram consideravelmente a produção de leite, tirando partido de preços mais elevados, e alguns continuaram a aumentar a produção mesmo depois de estes terem começado a descer (ver ponto **03** e **quadro 1**). A sobreprodução daí resultante exerceu um efeito negativo nos preços de mercado. O Tribunal constatou que a DG AGRI discutiu se era adequado utilizar medidas excecionais para compensar os agricultores que tinham decidido investir – sob a sua própria responsabilidade – e estavam a contribuir para a sobreprodução. Esta excluiu a ideia de pagar a dívida dos agricultores em troca da redução da produção, por considerar que tal colocava um risco moral claro. Contudo, a Comissão não abrangeu esta questão nos regulamentos delegados que prestam apoio à liquidez dos produtores de leite.

**57** Um estudo realizado em 2018 para a Comissão considerou, igualmente, que a existência da rede de segurança pode ter levado os produtores de leite em pó desnatado a estarem menos atentos aos sinais do mercado a curto prazo. Concluiu que era provável que tivesse sido este o caso durante as perturbações ocorridas no mercado, especialmente nos Países Baixos, mas também na Polónia, em Espanha e na República Checa<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Relatório Especial 23/2019, ponto 35.

<sup>34</sup> *Agrosynergie, op. cit.*, secção 9.2 – *Effects of market measures in production decisions in the short term: generation of occasional surplus*, pp. 152-154.

### **Elevado risco de efeito de inércia nas medidas de redução da produção**

**58** Outro risco associado às medidas excepcionais, nomeadamente ao apoio à redução voluntária da produção, é o efeito de inércia. A redução dos preços do leite diminui os incentivos à produção e, por conseguinte, é de esperar que os produtores de leite respondam a preços inferiores reduzindo a produção. Com frequência, esta resposta é parcial ou desfasada no tempo, por vezes devido a necessidades de tesouraria (por exemplo, pagamento de dívidas), à necessidade de cobrir custos fixos elevados ou ao parasitismo. No período 2014-2016, à medida que os preços continuavam a diminuir, alguns produtores teriam reduzido a produção mesmo sem apoio.

**59** A Comissão identificou rapidamente o risco inerente de efeito de inércia no seu apoio excepcional à redução voluntária da produção. Porém, não propôs salvaguardas nos regulamentos delegados para conter este risco.

**60** O Tribunal considera que o Regulamento Delegado (UE) 2016/1612 criou um efeito de inércia ao prestar apoio também aos agricultores que, de qualquer forma, teriam cessado a produção. Constatou que o risco era particularmente elevado na Finlândia, onde um quarto dos requerentes do regime reduziu as entregas em mais de 90% (representando 60% da redução total). No estudo de 2018 do Thünen-Institut<sup>35</sup>, que avaliou a medida de redução voluntária da produção de leite na Alemanha, também se concluiu que o efeito de inércia constituía um risco significativo, embora não quantificável.

**61** O Regulamento Delegado (UE) 2016/1612 não proibia os agricultores elegíveis de transferirem os seus efetivos para outras explorações, onde poderiam continuar a produzir leite. Nestas circunstâncias, o auxílio não produziu qualquer efeito no mercado, pois a produção global manteve-se inalterada. Por exemplo, um caso examinado pelo Tribunal na Irlanda envolveu um requerente que "reduziu" as entregas de leite transferindo cerca de 200 vacas, juntamente com o arrendamento das suas instalações de ordenha e terras, para outro agricultor, que continuou a entregar leite dessas vacas durante o período de redução.

**62** Ao contrário do Regulamento Delegado (UE) 2016/1612, em que as regras do regime foram estabelecidas principalmente pela Comissão, ao abrigo do Regulamento Delegado (UE) 2016/1613 os Estados-Membros puderam conceber livremente as suas próprias regras aplicáveis às medidas voluntárias de redução ou estabilização da

---

<sup>35</sup> *Op. cit.*



produção de leite. O Tribunal constatou que as autoridades nacionais tinham posto em prática algumas salvaguardas para reduzir o risco de efeito de inércia, tendo excluído os requerentes que estavam a cessar ou tinham cessado a produção (Alemanha, Finlândia) ou que tinham transferido vacas para outra exploração (Alemanha).

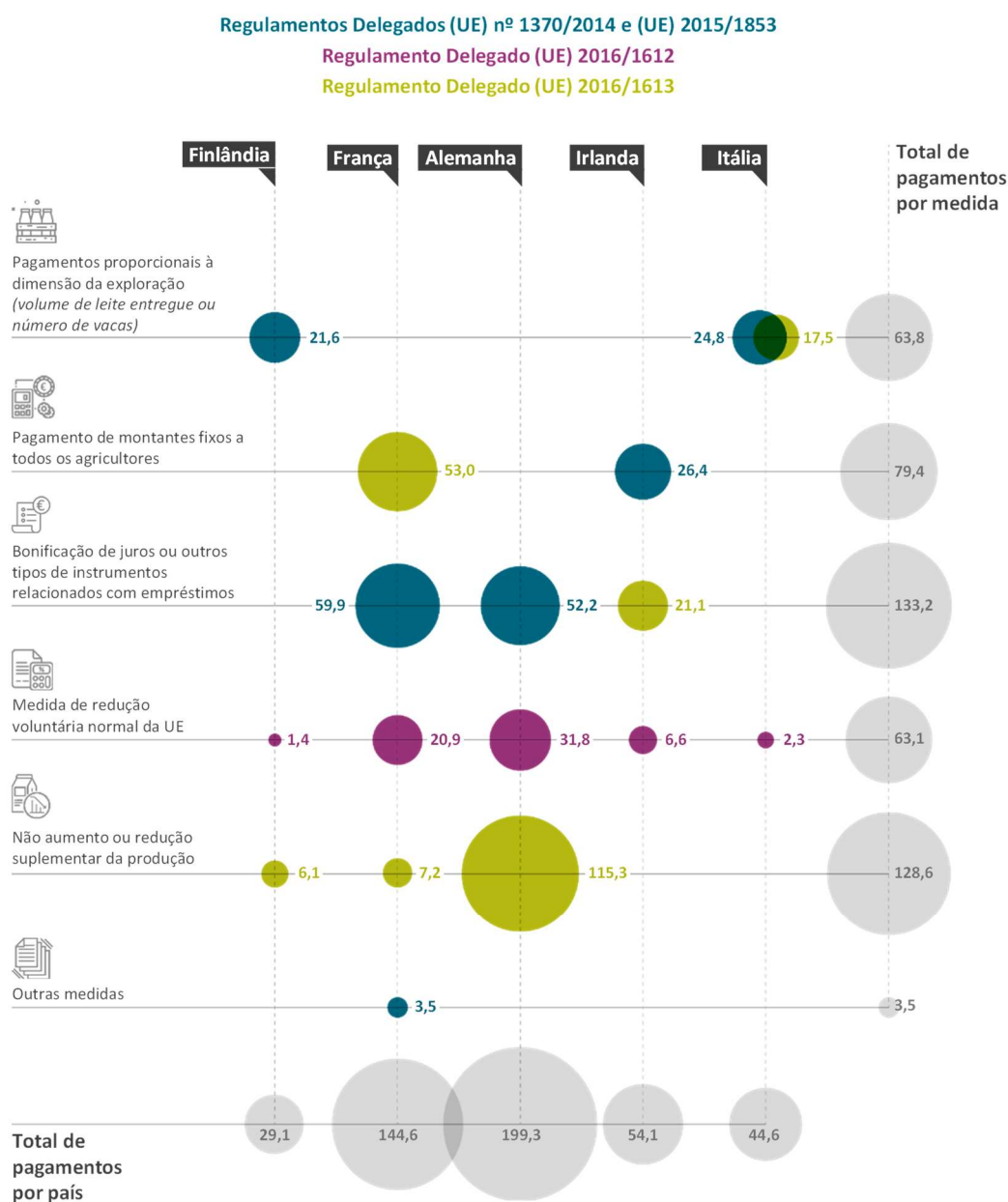
## Os Estados-Membros favoreceram a simplicidade e uma ampla distribuição do apoio

**63** Dos cinco regulamentos delegados da Comissão relativos a medidas excecionais, quatro conferiram aos Estados-Membros uma margem de discricionariedade significativa na conceção e gestão dos regimes. A exceção foi o Regulamento Delegado (UE) 2016/1612, que prevê a ajuda à redução da produção de leite.

**64** O Tribunal avaliou a eficiência das modalidades de trabalho seguidas pelos Estados-Membros para visar os agricultores mais afetados e distribuir os fundos.

**65** Os dados da Comissão mostram que 21 Estados-Membros pagaram apoio aos produtores de leite ao abrigo dos regulamentos delegados de 2014 e 2015, fosse por litro de leite entregue, por vaca leiteira ou sob a forma de um montante fixo. O custo destes pagamentos foi de aproximadamente 250 milhões de euros, do total de cerca de 350 milhões de euros despendidos a partir de fundos da UE no setor do leite ao abrigo dos referidos regulamentos. Mais de metade do financiamento da União ao abrigo dos regulamentos delegados de 2016 foi utilizado em regimes de redução ou manutenção voluntária dos níveis atuais de produção de leite (ver ponto 39). A [figura 11](#) ilustra a combinação de medidas nos cinco Estados-Membros em que o Tribunal se centrou, que representam 64% dos 737 milhões de euros despendidos ao abrigo dos regulamentos enumerados no [anexo](#).

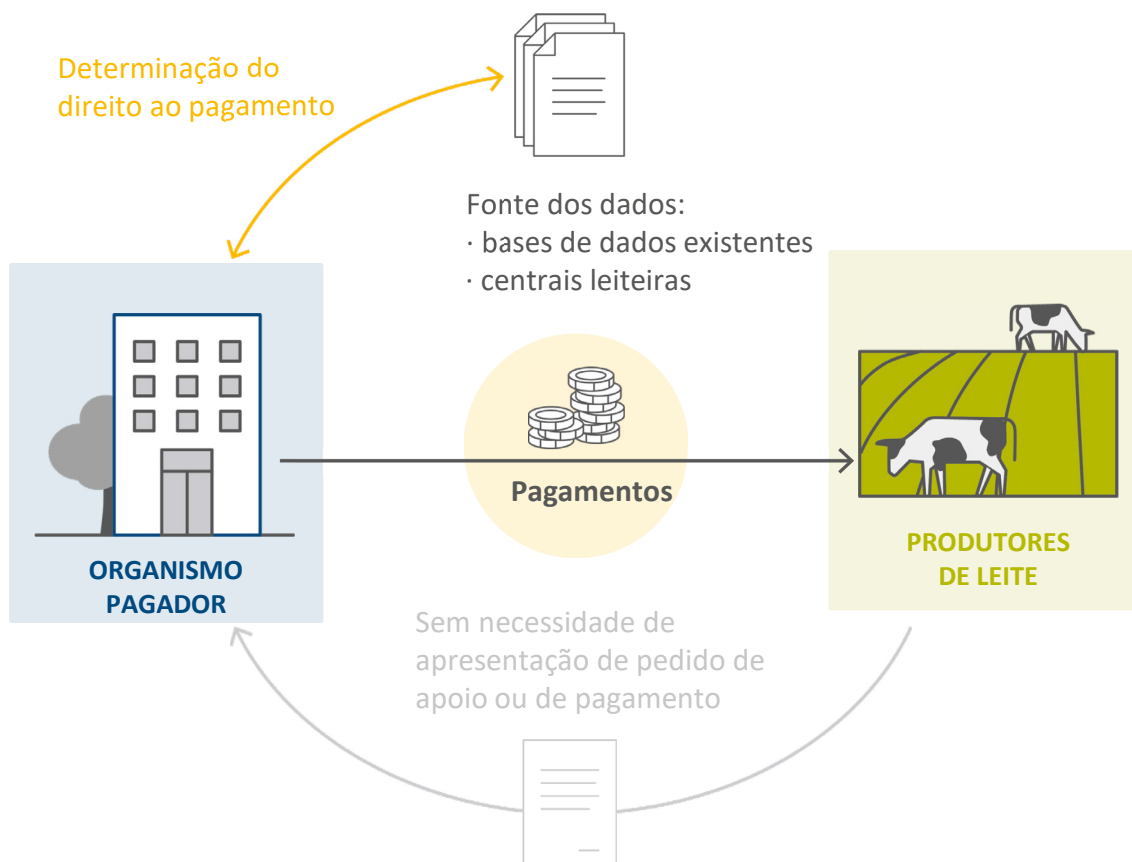
**Figura 11 – Tipologia das medidas excepcionais em cinco Estados-Membros: apoio (em milhões de euros)**



Fonte: TCE, com base em dados recebidos dos Estados-Membros visitados.

**66** Na Irlanda, em França e em Itália, o Tribunal observou regimes ao abrigo dos quais os beneficiários não tinham de apresentar pedidos específicos de apoio. As autoridades realizaram pagamentos após consulta das bases de dados utilizadas para outros pagamentos da PAC ou dos dados facultados pelas centrais leiteiras (ver [figura 12](#)). Na Irlanda, as autoridades aplicaram diretamente o Regulamento Delegado (UE) 2015/1853, sem regras nacionais de execução adicionais, o que permitiu às autoridades irlandesas pagarem à maioria dos beneficiários três meses antes do termo do prazo.

**Figura 12 – Simplificação administrativa**



Fonte: TCE.

**67** Os regulamentos delegados conferiram aos Estados-Membros uma margem de discricionariedade significativa na orientação do apoio (ver pontos **49** a **51**). Das 17 autoridades dos Estados-Membros que responderam ao inquérito do Tribunal, nove referiram a utilização de pelo menos um critério de orientação, apontando, em quatro casos<sup>36</sup>, para critérios associados a perdas financeiras devido à descida dos preços. Oito inquiridos não mencionaram critérios de orientação.

**68** O recurso ao pagamento de montantes fixos (ver **figura 11**), embora simples, não teve em conta o nível de dificuldades financeiras enfrentadas por cada agricultor. Em França, todos os beneficiários receberam um montante fixo idêntico de 1 000 euros e, na Irlanda, todos receberam 1 395 euros, o que representou 37% do total das ajudas excecionais concedidas em França e 49% na Irlanda.

**69** Dos cinco Estados-Membros em que o Tribunal se centrou, dois utilizaram um método proporcional. Em Itália e na Finlândia, a fundamentação para pagar a todos os produtores de leite com base no volume de leite que entregaram aos primeiros

<sup>36</sup> Na República Checa, na Alemanha, em Espanha e em França.

compradores ou no número de vacas leiteiras foi a de compensar rapidamente os agricultores proporcionalmente à sua perda de volume de negócios.

**70** Nos casos em que os Estados-Membros utilizaram critérios de orientação, a avaliação da sua eficácia pelo Tribunal revelou um panorama contrastado (ver [caixa 4](#)).

#### Caixa 4

##### Critérios de orientação nos Estados-Membros

Em França, as autoridades que aplicaram os Regulamentos Delegados (UE) 2015/1853 e (UE) 2016/1613 utilizaram três critérios para visarem os beneficiários: especialização no setor do leite, perda de rendimento resultante das vendas de leite e peso dos empréstimos bancários no balanço do produtor. Os investidores recentes e os agricultores recentemente estabelecidos beneficiaram de limites máximos de apoio mais elevados.

Na Alemanha, ao abrigo do Regulamento Delegado (UE) 2015/1853, eram elegíveis para ajuda excecional os agricultores com empréstimos bancários a médio e longo prazo que pudessem demonstrar uma perda de, pelo menos, 19% do preço do leite no produtor. A queda média do preço no produtor na Alemanha era de aproximadamente 23% no final de 2015.

Em Itália, as autoridades orientaram o apoio ao abrigo do Regulamento Delegado (UE) 2016/1613 para os agricultores de zonas sujeitas a condicionantes naturais ou outras condicionantes específicas. Embora este critério tivesse em conta preocupações sociais e ambientais, implicou que uma região montanhosa com apenas 3% do total da produção nacional de leite tivesse recebido um terço de todo o apoio nacional, embora, devido à especificidade da produção local, os preços do leite na região se tenham mantido estáveis durante as perturbações de 2014-2016.

**71** A Alemanha, a Irlanda e França concederam bonificações aos empréstimos bancários dos agricultores. Estas medidas contribuíram para o refinanciamento das explorações agrícolas, reduzindo o montante das prestações anuais e dos juros e/ou reestruturando os empréstimos. Ao contrário das subvenções da UE habituais, asseguraram que os agricultores contribuem financeiramente sob a forma de reembolsos de capital e de juros. Esta abordagem é uma forma de apoiar, de forma abrangente, as empresas com necessidades de liquidez (ver [caixa 5](#)). O Tribunal encontrou também regimes de empréstimo iniciados pelas centrais leiteiras junto de fundos privados para aumentar a capacidade de resistência financeira do setor.

## Caixa 5

### Exemplo de um regime de empréstimos bonificados para apoio aos agricultores

Na Irlanda, o regime *Agriculture CashFlow Support Loan*, criado ao abrigo do Regulamento Delegado (UE) 2016/1613, subvencionou 126 milhões de euros de empréstimos bancários a produtores de leite para reconstituir o capital de exploração. Foi utilizado um apoio público total de 21 milhões de euros para oferecer garantias de risco de crédito e taxas de juro mais baixas. Poucas semanas após o seu lançamento, as candidaturas ao regime tinham excedido o limite previsto.

## A Comissão aprendeu com a experiência, mas não concluiu a avaliação das medidas

**72** O Tribunal examinou se a experiência recentemente adquirida, baseada numa avaliação das medidas excecionais, permitiu às autoridades, tanto da UE como nacionais, estarem mais bem preparadas para eventuais futuras perturbações no mercado.

**73** Em setembro de 2016, a Comissão propôs regras alteradas para os instrumentos de gestão dos riscos apoiados pela política de desenvolvimento rural da UE, visando torná-los mais atrativos para os agricultores. Por exemplo, a partir de 2018, o Regulamento Omnibus introduziu a possibilidade de instrumentos de estabilização dos rendimentos para os agricultores de um setor específico<sup>37</sup> que sofram uma diminuição do rendimento de pelo menos 20%<sup>38</sup>. A partir de dezembro de 2020, aplica-se o mesmo limiar mínimo aos instrumentos de estabilização dos rendimentos que não digam respeito a um setor específico<sup>39</sup>. O Tribunal constatou que, nessa data, existiam em toda a UE dois programas de desenvolvimento rural que ofereciam apoio a instrumentos de estabilização dos rendimentos, não estando em funcionamento nenhum instrumento deste tipo.

<sup>37</sup> Regulamento (UE) 2017/2393, artigo 1º, nº 19, que insere o artigo 39º-A no Regulamento (UE) nº 1305/2013.

<sup>38</sup> Para mais informações sobre a estabilização dos rendimentos e outros instrumentos de gestão dos riscos apoiados pela PAC, ver também o [Relatório Especial 23/2019](#) do TCE.

<sup>39</sup> Regulamento (UE) nº 1305/2013, artigo 39º, com a redação que lhe foi dada pelo artigo 7º, nº 7, do Regulamento (UE) 2020/2220.

**74** Na sequência de um relatório de auditoria interna de 2017 sobre a gestão das crises nos mercados agrícolas pela DG AGRI, em 2018 a Comissão alterou os procedimentos internos de modo a delinear melhor os cenários de risco agrícola nos 24 meses seguintes. Sempre que seja identificado um novo risco grave, o procedimento alterado prevê que a Comissão tem de estar preparada para, se necessário, propor um conjunto de possíveis medidas de atenuação num prazo razoável.

**75** Para financiar as medidas excepcionais aplicadas no período 2014-2016, a Comissão considerou a possibilidade de recorrer à "reserva para crises no setor agrícola". Trata-se de uma reserva de emergência que é mantida mediante a aplicação de uma redução anual de 400 milhões de euros (a preços constantes de 2011) ao orçamento para pagamentos diretos e que, se não for utilizada até ao final de cada exercício, é reembolsada aos agricultores no exercício seguinte. Na prática, a UE nunca recorreu à reserva para crises. Um acordo interinstitucional entre o Parlamento, o Conselho e a Comissão exige que as "propostas de transferência da Reserva feitas pela Comissão [sejam] precedidas de uma análise das possibilidades de reafetação das dotações". Nesta base, a Comissão considerou que não podia desencadear a reserva para crises a fim de fazer face às perturbações de 2014-2016, pois estavam disponíveis outros recursos no orçamento da PAC.

**76** Para o próximo quadro financeiro plurianual da PAC (2021-2027), a Comissão propôs reforçar o papel e o potencial impacto da reserva para crises, flexibilizando a sua utilização e permitindo que os montantes anuais não utilizados sejam reconduzidos para o exercício orçamental seguinte. A Comissão propôs igualmente financiar a reserva de forma independente dos pagamentos diretos aos agricultores, embora ainda no âmbito do orçamento global da PAC.

**77** Como parte de um pacote de apoio aos setores agrícola e alimentar em resposta ao surto de COVID-19<sup>40</sup>, incluindo as medidas referidas no ponto **27**, a Comissão adotou um regulamento<sup>41</sup> que permite uma flexibilidade excepcional na utilização do financiamento da UE, designadamente dos programas de desenvolvimento rural. Um

---

<sup>40</sup> Para mais informações, consultar a [página Web da Comissão](#).

<sup>41</sup> Regulamento (UE) 2020/558 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2020, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1301/2013 e (UE) n.º 1303/2013 no que respeita a medidas específicas destinadas a proporcionar uma flexibilidade excepcional para a utilização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento em resposta ao surto de COVID-19.

domínio de flexibilidade é o facto de o capital de exploração autónomo ser elegível para instrumentos financeiros apoiados por programas de desenvolvimento rural, e não apenas quando associado aos custos de investimento.

**78** A Comissão realizou e financiou estudos<sup>42</sup> sobre a utilização de medidas excepcionais a nível da UE, que permitiram aprofundar os conhecimentos sobre a prevenção e gestão de crises no setor agrícola. No entanto, nenhum deles se centrou nos efeitos dos regimes de ajuda instituídos pelos Estados-Membros ao abrigo dos Regulamentos Delegados (UE) 2015/1853 e (UE) 2016/1613. Na sua avaliação interna, a Comissão concluiu que era difícil avaliar o impacto direto das medidas devido à sua heterogeneidade e à natureza das informações que lhe eram transmitidas.

**79** O Regulamento Delegado (UE) 2016/1613<sup>43</sup> exigia que os Estados-Membros comunicassem à Comissão, o mais tardar até 15 de outubro de 2017, dados sobre as realizações (montantes pagos por medida, número e tipo de beneficiários) e a avaliação da eficácia das medidas. O trabalho realizado pelo Tribunal nos cinco Estados-Membros em que se centrou demonstrou que, embora estes tivessem enviado os dados requeridos, França, Itália e a Finlândia não tinham realizado uma avaliação das medidas.

---

<sup>42</sup> *Agrosynergie, op. cit.*, e Wageningen Economic Research e Ecorys, *op. cit.*

<sup>43</sup> Regulamento Delegado (UE) 2016/1613, artigo 3º, alínea b).

## Conclusões e recomendações

**80** O Tribunal examinou se a Comissão Europeia e as autoridades competentes dos Estados-Membros geriram bem a resposta às perturbações ocorridas no mercado do leite e dos produtos lácteos no período de 2014-2016 e se retiraram daí as devidas conclusões para futuras crises.

**81** O Tribunal constatou que a Comissão e os Estados-Membros tomaram medidas abrangentes para ajudar os agricultores durante as perturbações ocorridas no mercado do leite e dos produtos lácteos durante 2014-2016, mas a análise subjacente foi globalmente insuficiente para decidir sobre o nível de apoio necessário e como o orientar. Embora a Comissão tenha reagido rapidamente ao embargo russo ao leite e aos produtos lácteos da UE, demorou mais tempo a dar resposta aos desequilíbrios de mercado conexos. Propôs medidas de atenuação para reduzir os problemas de liquidez dos agricultores, mas sem ter avaliado adequadamente as necessidades ou fixado metas. Dada a flexibilidade de que dispõem no âmbito da gestão partilhada, os Estados-Membros favoreceram medidas excecionais que fossem simples de aplicar e optaram por distribuir amplamente os fundos. Os esforços para orientar a ajuda foram insuficientes. Desde então, a Comissão tomou algumas iniciativas para melhorar a gestão dos desequilíbrios do mercado, mas não concluiu a avaliação das medidas.

**82** Na sequência do embargo russo, e antes do final de 2014, a Comissão prestou apoio financeiro excecional aos Estados Bálticos e à Finlândia, que foram os mais afetados pelo embargo. A queda dos preços teve também outros fatores, em especial o excesso de oferta. A Comissão tomou medidas para reduzir a oferta, introduzindo apoios à armazenagem privada, alargando a intervenção pública e permitindo o planeamento da produção pelas organizações de produtores e cooperativas. Contudo, estas medidas tiveram contrapontos. Por exemplo, embora as compras públicas de leite em pó desnatado tenham inicialmente contribuído para absorver parte do excesso de oferta, as existências públicas acumuladas colocaram um peso sobre o preço de mercado do leite em pó desnatado (pontos [33](#) a [36](#)).

**83** A Comissão adotou medidas de redução voluntária da produção em setembro de 2016. Desde junho desse ano, a produção já vinha, de qualquer modo, a diminuir, e as medidas só entraram em vigor quando o preço do leite já tinha começado a recuperar (pontos [37](#) a [42](#)). Nesta situação, houve um risco significativo de efeito de inércia. Algumas autoridades nacionais puseram em prática salvaguardas para reduzir este risco, tendo excluído os requerentes que estavam a cessar ou tinham cessado a produção ou que tinham transferido vacas para outra exploração (pontos [58](#) a [62](#)).



Além disso, durante as perturbações no mercado, os agricultores podem ter sido dissuadidos de reduzir o tamanho dos efetivos como forma de diminuir a produção, pois fazê-lo poderia implicar a perda do apoio associado voluntário (ponto 43).

## Recomendação 1 – Dar resposta aos futuros desequilíbrios do mercado

---

A fim de melhorar a resposta dada a desequilíbrios do mercado potencialmente significativos, a Comissão deve atualizar os seus procedimentos de modo a, antes de aprovar eventuais apoios à redução da produção no futuro:

- a) examinar se as condições associadas ao apoio da PAC, por exemplo o apoio associado, contribuem para o excesso de oferta;
- b) reduzir o risco de efeito de inércia, considerando a possibilidade de introduzir salvaguardas adequadas nos regulamentos.

**Prazo de execução: 2022**

**84** A Comissão propôs medidas de apoio aos agricultores, mas, ao determinar o orçamento, não quantificou as necessidades destes. Outros apoios da PAC, em especial os pagamentos diretos, desempenham um papel de estabilização em períodos de perturbações no mercado, constituindo uma reserva contra alterações dos preços. Ao avaliar as necessidades orçamentais, a Comissão não teve em conta as receitas globais para os produtores. Ao invés, o montante dos recursos disponíveis desempenhou um papel importante na dotação orçamental (pontos 44 a 48).

**85** Nos seus sucessivos regulamentos delegados, a Comissão indicou que a ajuda se destinava a prestar apoio específico aos agricultores, mas não especificou de que forma as autoridades nacionais o deveriam ter feito (pontos 49 a 51). Os Estados-Membros adotaram frequentemente métodos simplificados para agilizar a concessão, tais como o recurso ao pagamento de montantes fixos ou a pagamentos proporcionais à dimensão das explorações agrícolas. Os cinco Estados-Membros em que o Tribunal se centrou favoreceram em geral mecanismos simples e uma ampla distribuição dos fundos (pontos 63 a 71).

**86** A produção de leite tem várias implicações ambientais e climáticas. O último dos cinco regulamentos delegados (adotado pela Comissão em 2016) teve em conta algumas questões em matéria de sustentabilidade, mas, à data, não estão disponíveis informações suficientes para avaliar o impacto das medidas associadas. O Tribunal não

encontrou provas de que, ao elaborar qualquer um dos outros quatro regulamentos, a Comissão tivesse considerado ou avaliado os seus potenciais impactos ambientais e climáticos (pontos 52 a 54).

**87** Nos anos anteriores às perturbações ocorridas no mercado no período de 2014-2016, os agricultores de alguns Estados-Membros aumentaram consideravelmente a produção de leite, tirando partido de preços mais elevados, e continuaram a fazê-lo quando os preços começaram a descer. Nos seus regulamentos delegados que prestam apoio à liquidez dos produtores de leite, a Comissão não deu resposta ao risco moral inerente a estas circunstâncias (pontos 55 a 57).

## Recomendação 2 – Melhorar a orçamentação e a orientação

---

A fim de assegurar uma utilização mais eficiente dos fundos públicos, a Comissão deve:

- a) estabelecer limiares para a análise de perturbações no mercado potencialmente significativas;
- b) estar preparada para analisar o impacto provável de uma perturbação no setor do leite e dos produtos lácteos, tendo em conta o efeito estabilizador do apoio existente, e, se concluir que é necessário um apoio excecional, associá-lo a objetivos e metas claros.

**Prazo de execução: 2022**

**88** Devido à complexidade das regras e aos recursos disponíveis no orçamento da PAC, a reserva para crises no setor agrícola não desempenhou qualquer papel durante as perturbações do mercado ocorridas no período de 2014-2016. A Comissão propôs alterações para reforçar a função desta reserva no futuro (pontos 75 a 76). Além disso, a partir de 2018, o Regulamento Omnibus introduziu a possibilidade de instrumentos de estabilização dos rendimentos para um setor específico. O Tribunal constatou que, em dezembro de 2020, existiam em toda a UE dois programas de desenvolvimento rural que ofereciam apoio a instrumentos de estabilização dos rendimentos, não estando em funcionamento nenhum instrumento deste tipo (ponto 73).

**89** As avaliações realizadas após as perturbações no mercado apresentaram algumas conclusões gerais sobre as medidas excecionais a nível da UE e, desde então, a Comissão envidou esforços para melhorar os seus procedimentos de gestão de crises. Porém, não avaliou adequadamente os efeitos dos regimes instituídos pelos Estados-Membros. O Tribunal considera que uma análise deste tipo poderia

proporcionar conclusões e ensinamentos importantes, que aumentariam o grau de preparação para eventuais futuras perturbações no mercado (pontos 72 a 79).

### **Recomendação 3 – Aumentar o grau de preparação para futuras perturbações no mercado**

---

A fim de retirar ensinamentos das perturbações ocorridas no mercado no período de 2014-2016 e ajudá-la a preparar-se para o futuro, a Comissão deve analisar os efeitos dos diferentes modelos de prestação de ajuda excecional sobre o comportamento e a liquidez das explorações leiteiras e sobre a estabilização do mercado e o ambiente, analisando também o papel dos produtores e das centrais leiteiras na gestão dos riscos; deve, em seguida, publicar as suas conclusões.

**Prazo de execução: 2024**

O presente relatório foi adotado pela Câmara I, presidida por Samo Jereb, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, em 19 de maio de 2021.

*Pelo Tribunal de Contas*

Klaus-Heiner Lehne  
*Presidente*

## Anexo – Regulamentos delegados relativos a medidas excepcionais de apoio no setor do leite

Regulamento Delegado da Comissão	Finalidade	Despesas da UE destinadas aos produtores de leite	Despesas da UE por tonelada de leite entregue às centrais leiteiras no Estado-Membro em causa <sup>(1)</sup>	Apoio nacional adicional (ajuda complementar)	Prazo <sup>(2)</sup>
(UE) nº 1263/2014	Ajuda temporária e excepcional aos produtores de leite <b>da Estónia, da Letónia e da Lituânia</b>	28,6 milhões de euros	10,3 euros/tonelada	Até 100%	26.11.2014 – 30.4.2015
(UE) nº 1370/2014	Ajuda temporária e excepcional aos produtores de leite da <b>Finlândia</b>	10,7 milhões de euros	4,7 euros/tonelada	Até 100%	19.12.2014 – 31.5.2015
(UE) 2015/1853	Ajuda temporária e excepcional aos agricultores nos setores da pecuária	308,3 milhões de euros (*)	2,2 euros/tonelada	Até 100%	15.10.2015 – 30.6.2016
(UE) 2016/1612	Ajuda à <b>redução da produção de leite</b>	108,7 milhões de euros (**)	0,8 euros/tonelada	Não aplicável	8.9.2016 – 30.9.2017

Regulamento Delegado da Comissão	Finalidade	Despesas da UE destinadas aos produtores de leite	Despesas da UE por tonelada de leite entregue às centrais leiteiras no Estado-Membro em causa <sup>(1)</sup>	Apoio nacional adicional (ajuda complementar)	Prazo <sup>(2)</sup>
(UE) 2016/1613	Ajuda de adaptação excecional aos produtores de leite e aos agricultores <b>noutros setores da pecuária</b>	281,1 milhões de euros (*)	2,0 euros/tonelada	Até 100%	8.9.2016 – 30.9.2017
Total		737,3 milhões de euros	5,2 euros/tonelada	357,8 milhões de euros	

(\*) Apenas despesas no setor do leite. O total disponível para todos os setores da pecuária foi de 420 milhões de euros ao abrigo do Regulamento Delegado (UE) 2015/1853 e de 350 milhões de euros ao abrigo do Regulamento Delegado (UE) 2016/1613.

(\*\*) Despesas de um total disponível de 150 milhões de euros.

<sup>(1)</sup> Inclui todo o leite entregue às centrais leiteiras em 2013 nos Estados-Membros em causa, inclusive pelos agricultores que não receberam apoio da UE.

<sup>(2)</sup> Desde a data de publicação do regulamento delegado até ao termo do prazo para os pagamentos aos beneficiários.

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

## Siglas e acrónimos

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

**FAO:** Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

**MMO:** Milk Market Observatory

**PAC:** Política Agrícola Comum

**RICA:** Rede de Informação Contabilística Agrícola

**SMP:** Skimmed milk powder

**WMP:** Whole milk powder

## Glossário

**Ato delegado (regulamento delegado):** ato juridicamente vinculativo utilizado pela Comissão, se o Parlamento e o Conselho não expressarem objeções, para completar ou alterar partes não essenciais da legislação da UE, por exemplo pormenorizando medidas de execução.

**Efeito de inércia:** situação em que uma atividade teria avançado sem receber ajuda pública.

**Equivalente-leite:** medida da quantidade equivalente de leite gordo líquido utilizado em produtos lácteos, como leite condensado/evaporado, leite em pó, iogurte, natas, caseína, leite desnatado e soro de leite.

**Fundos Europeus Estruturais e de Investimento:** cinco principais fundos da UE que, em conjunto, apoiam o desenvolvimento económico em toda a União: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu, o Fundo de Coesão, o Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural e o Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas.

**Instrumento financeiro:** apoio financeiro proveniente do orçamento da UE sob a forma de investimentos em capitais próprios ou em quase-capital, de empréstimos ou garantias ou de outros instrumentos de partilha de riscos.

**Pagamentos diretos:** pagamentos de apoio agrícola, principalmente ajudas "superfície", realizados diretamente aos agricultores no âmbito do Fundo Europeu Agrícola de Garantia.

**Produtos lácteos:** leite e produtos obtidos a partir do leite, como a manteiga, o queijo e o leite em pó.

**Rede de Informação Contabilística Agrícola (RICA):** instrumento baseado em inquéritos dos Estados-Membros às explorações agrícolas comerciais, utilizado para avaliar os níveis de rendimento das explorações agrícolas da UE e determinar os impactos da política agrícola comum.

**Rendimento líquido da exploração:** indicador da RICA que descreve o montante disponível para remunerar os fatores de produção da própria exploração. É calculado deduzindo ao valor acrescentado líquido da exploração os salários, rendas e juros pagos pelo produtor e adicionando o saldo entre os subsídios e os impostos sobre os investimentos.

**Thünen-Institut:** instituto de investigação alemão, dependente do Ministério Federal da Alimentação e da Agricultura.

**Valor acrescentado líquido da exploração:** indicador utilizado na RICA para descrever o valor total da produção de uma exploração, incluindo os subsídios, após dedução da depreciação e do valor dos bens e serviços consumidos durante o processo de produção. É o montante disponível para pagar todos os fatores de produção fixos de uma exploração agrícola (terra, mão-de-obra e capital), próprios ou externos.



**RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ESPECIAL DO  
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU:  
«APOIO EXCEPCIONAL AOS PRODUTORES DE LEITE DA UE ENTRE 2014 E  
2016 — A EFICIÊNCIA FUTURA PODE SER MELHORADA»**

SÍNTESE

I. A Comissão está ciente da importância económica e social do setor europeu do leite e considera primordial prestar-lhe apoio em períodos difíceis.

O setor do leite atravessou graves perturbações do mercado entre 2014 e 2016. A produção de leite aumentou na UE, nos Estados Unidos e na Nova Zelândia em 2014 e 2015, graças a preços compensadores e a condições meteorológicas favoráveis, ao passo que o aumento do consumo interno e das exportações apenas absorveu metade desse volume (sobretudo devido ao abrandamento das importações na China e à imposição do embargo russo).

A Comissão acompanhou, de forma contínua e exaustiva, a situação do mercado, organizando reuniões semanais do Comité para a Organização Comum dos Mercados Agrícolas (com representantes dos Estados-Membros) e reuniões mensais do Conselho Económico do Observatório do Mercado do Leite (com peritos no mercado). Internamente, a Comissão criou grupos de trabalho multidisciplinares para avaliar a situação e conceber as medidas mais adequadas.

Consequentemente, a Comissão mobilizou todos os instrumentos disponíveis facultados pelo legislador, nomeadamente a intervenção no mercado (intervenção pública e ajuda à armazenagem privada), as medidas excecionais, a flexibilidade nos pagamentos diretos e nos pagamentos a título do desenvolvimento rural e a promoção. Todas estas medidas foram aplicadas com o apoio do Conselho da União Europeia e do Parlamento Europeu, sendo por estes controladas.

III. A Comissão apresentou prova bastante da exaustividade com que analisou o mercado e as políticas para determinar as medidas mais eficazes e eficientes a aplicar.

A Comissão analisou as principais causas da crise e os impactos nas margens dos produtores de leite, tendo proposto medidas de mercado adequadas, com indicação do respetivo impacto orçamental. Atendendo à disponibilidade dos recursos orçamentais, selecionaram-se as medidas com base na melhor relação custo-benefício. Quando foi caso disso, a afetação dos fundos (dotações) aos Estados-Membros foi efetuada conjugando critérios objetivos, tais como o volume de produção, o impacto nos preços ou a dependência do mercado russo.

V. A aplicação de medidas excecionais pela Comissão baseou-se em dados concretos. Não foi adotada qualquer medida sem que dados fiáveis demonstrassem uma perturbação do mercado, o que explica a aplicação gradual das medidas entre 2014 e 2016.

VI. A Comissão estimou o impacto da crise a nível da UE e dos Estados-Membros. As regras aplicáveis às medidas de apoio excecional no setor do leite proporcionaram uma grande margem de manobra aos Estados-Membros para que direcionassem melhor o apoio para os setores mais afetados nos seus territórios.

VII. A partir de 2018, o Regulamento Omnibus<sup>1</sup> melhorou significativamente as regras de execução aplicáveis aos instrumentos de gestão dos riscos. Entre elas, a possibilidade de instrumentos de estabilização dos rendimentos a nível setorial, bem como o reforço do apoio financeiro público a esses instrumentos. A partir de dezembro de 2020, os instrumentos de estabilização dos rendimentos foram incluídos em dois programas de apoio ao desenvolvimento rural. Embora estes instrumentos ainda não estivessem operacionais, estavam em curso processos de alteração dos programas para aproveitar as novas possibilidades programáticas.

VIII. A Comissão recolheu e consolidou as notificações recebidas dos Estados-Membros relativamente às medidas aplicadas nos respetivos territórios. Em consonância com o princípio da subsidiariedade, considerou-se mais adequado que os Estados-Membros procedessem à avaliação da eficácia das respetivas medidas.

IX. 1) A Comissão aceita a recomendação 1 e concorda com a possibilidade de ter em conta os efeitos do apoio da UE no que diz respeito às perturbações do mercado de uma forma holística e de introduzir salvaguardas para evitar o efeito de inércia.

IX. 2) A Comissão aceita parcialmente a recomendação 2 e ponderará o efeito estabilizador do apoio direto na avaliação das perturbações do mercado, fixando condições/objetivos mais restritivos caso sejam aplicadas medidas de apoio excecional adicionais.

Contudo, não é possível pré-definir os limiares para qualificar as perturbações do mercado.

IX. 3) A Comissão aceita a recomendação 3 e analisará os efeitos dos diferentes modelos de prestação de ajuda excecional sobre o comportamento e a liquidez das explorações leiteiras e sobre a estabilização do mercado e o ambiente, analisando também o papel dos produtores e das centrais leiteiras na gestão dos riscos.

## INTRODUÇÃO

15. A política agrícola comum (PAC) oferece vários instrumentos de apoio à agricultura que têm um caráter de estabilização dos rendimentos e não estão sujeitos aos riscos de mercado. Os produtores de leite podem beneficiar destes regimes de apoio da PAC, designadamente, os pagamentos diretos (incluindo o apoio associado voluntário) e os instrumentos de apoio ao desenvolvimento rural que compensam os agricultores por perdas de rendimento e custos incorridos (apoio aos produtores em zonas com condicionantes naturais à produção, caso exista tal designação de zonas, apoio aos agricultores nas zonas Natura 2000, apoio para compromissos agroambientais e climáticos, práticas de agricultura biológica e práticas de bem-estar dos animais). Estes tipos de rendimento, na sua maioria, também não são afetados pelos riscos inerentes à produção.

O apoio ao investimento no desenvolvimento rural pode igualmente aumentar as entradas de caixa das empresas agrícolas, mas capitaliza em ativos físicos que têm de continuar a cumprir a sua finalidade inicial durante, pelo menos, cinco anos.

22. A despesa total relativa à intervenção e à armazenagem privada no período de 2015-2019 totalizou 176,2 milhões de EUR, o equivalente a cerca de 0,07 % do volume de negócios do setor do leite no período em causa.

---

<sup>1</sup> Regulamento (UE) 2017/2393 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2017, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1305/2013 (JO L 350 de 29.12.2017, p. 15).

## OBSERVAÇÕES

33. A Comissão salienta que as conclusões do Conselho Económico do Observatório do Mercado do Leite destinam-se sobretudo aos operadores do setor do leite, para que adaptem as suas decisões relativas à produção/ao negócio em função das circunstâncias e perspetivas de mercado. A sua função é informar, não é orientar as decisões políticas.

A existência de flutuações na oferta, na procura e nos preços não implica necessariamente uma intervenção automática, através de medidas no âmbito da rede de segurança ou outras. Em vez disso, devem ser os participantes no mercado a dar resposta a estas flutuações, ajustando adequadamente a sua própria produção. Só serão ponderadas medidas formais no âmbito da rede de segurança caso as flutuações passem a ser mais intensas e a ter mais impacto, criando assim o risco de gerarem por si mesmas perturbações do mercado significativas.

37. A Comissão recorda que as entregas de leite na UE aumentaram 4,7 % no período de janeiro a abril de 2016, um aumento substancial que não dava sinais de abrandamento.

38. O nível da ajuda equivale a cerca de 0,3 % da produção do setor do leite da UE. Embora seja um valor muito modesto, foi ainda assim suficiente para enviar um forte sinal quanto à necessidade de reduzir a produção, apoiado por um estímulo financeiro para desencadear essa redução.

A Comissão considera que fazer uma estimativa rigorosa e fiável do aumento do preço do leite em função de uma diminuição da produção de leite é extremamente difícil e pode enviar sinais errados, devido às múltiplas variáveis exógenas que influenciam os preços.

40. A Comissão observa que, aquando da conceção e do anúncio da medida (julho de 2016), não havia sinais de subida dos preços. Os preços do leite na UE começaram a recuperar em agosto de 2016 (informação só disponível no final de setembro de 2016).

42. A Comissão considerou relevante o regime de redução da produção de leite, uma vez que: prestou apoio financeiro aos agricultores em dificuldades, compensando aqueles que ajustaram a sua oferta à procura; contribuiu em grande medida para o reequilíbrio efetivo do mercado do leite e dos produtos lácteos da UE; e, como consequência indireta deste último, influenciou a recuperação do preço do leite na segunda metade de 2016.

A escala limitada das medidas em termos de despesa condicionou claramente a sua capacidade de conduzirem a uma recuperação dos preços. Sem dúvida que um nível muito mais elevado de despesa teria tido maior impacto, mas com custos em termos de recursos. Contudo, tais medidas enviaram sinais importantes ao mercado sobre a orientação das políticas e a necessidade de reduzir a produção de forma proporcionada, flexível e económica.

43. Os agricultores, para além de reduzirem os efetivos, podem ainda reduzir a produção por outros meios, por exemplo, dar menos ração, atrasar a reforma das vacas menos produtivas, utilizar menos fertilizantes nos sistemas baseados em pasto, alimentar os bezerros com leite, etc.

48. A Comissão analisou as principais causas da crise e os impactos nas margens dos produtores de leite, tendo proposto medidas de mercado adequadas, com indicação do respetivo impacto orçamental. Atendendo à disponibilidade dos recursos orçamentais, a Comissão selecionou as medidas com base na melhor relação custo-benefício.

49. A Comissão considerou que a distribuição do orçamento disponível pelos diferentes Estados-Membros teria de ser em grande medida proporcional à dimensão dos respetivos setores do leite. Por este motivo, a produção total de leite (estimada como produção real de leite dentro da quota) teve um peso predominante.

50. A Comissão considerou ser orientação suficiente indicar nos considerandos do Regulamento (UE) 2015/1853<sup>2</sup> «os produtores dos setores da pecuária que registam a maior queda dos preços, as consequências diretas da prorrogação da proibição de importação pela Rússia e o impacto da seca nas culturas forrageiras». Coube em última instância aos Estados-Membros direcionar da melhor forma a ajuda para os agricultores mais afetados.

Trata-se de algo que é coerente com o princípio da subsidiariedade e o conhecimento mais profundo que as autoridades dos Estados-Membros têm dos agricultores mais afetados e, por outro lado, com a flexibilidade para implementarem as medidas necessárias.

52. A Comissão considerou que as externalidades da produção leiteira são multidimensionais e que os benefícios ambientais superam em grande medida os impactos negativos. Além disso, as conclusões de vários estudos indicam que a produção intensiva traz benefícios em termos de emissões relativas. Na verdade, pode conseguir-se mais (leite) com menos (emissões). De acordo com o documento de trabalho dos serviços [SWD(2021)115] que avalia as alterações climáticas e as emissões de gases com efeito de estufa (GEE):

- Em 2018, 44 % das emissões agrícolas não CO<sub>2</sub> da UE-28 estavam relacionadas com a fermentação entérica no gado ruminante (metano - CH<sub>4</sub>), mas a intensidade das emissões comunicadas no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (CQNUAC) indica que as emissões de GEE por unidade de produção diminuíram ligeiramente em determinados sistemas agrícolas, nomeadamente na produção leiteira.
- No que diz respeito às inovações tecnológicas, a utilização de sementes ou animais geneticamente melhorados é bastante comum a nível da UE, bem como a utilização de sêmen sexado e de estufas e instalações pecuárias climatizadas. Por exemplo, no setor do leite, o rendimento leiteiro médio na UE aumentou 67 % desde 1990, o que permitiu um aumento de 5 % da produção e uma diminuição de cerca de 40 % do número de vacas leiteiras, contribuindo significativamente para a redução das emissões de GEE na Europa desde 1990.

54. A variedade de atividades escolhidas pelos Estados-Membros reflete as circunstâncias específicas, as preferências e as opções políticas de cada um e as correspondentes limitações de uma solução única aplicável a todos. Reflete igualmente os méritos de uma abordagem de subsidiariedade, em que os Estados-Membros adaptam as medidas às suas próprias circunstâncias.

60. Os níveis de produção de cada produtor de leite flutuam substancialmente por uma grande variedade de razões, tanto em condições de mercado favoráveis como desfavoráveis. O que é importante no contexto de mercados em acentuada deterioração é enviar um sinal aos produtores de que a produção deve ser ajustada e disponibilizar apoios adequados quando possível. A Comissão considerou ser inviável identificar os agricultores que teriam cessado a sua produção de qualquer forma e que qualquer redução real da produção contribuiria para a

---

<sup>2</sup> Regulamento Delegado (UE) 2015/1853 da Comissão, de 15 de outubro de 2015, que prevê uma ajuda temporária e excecional aos produtores nos setores da pecuária (JO L 271 de 16.10.2015, p. 25).

estabilização do mercado. Por conseguinte, essa redução deve ser elegível para ajuda da União [dentro dos limites e nas condições definidas no Regulamento (UE) 2016/1612]<sup>3</sup>.

61. A Comissão recorda que, de acordo com o artigo 5.º, n.º 4, do Regulamento (UE) 2016/1612, os Estados-Membros tinham de verificar «que a redução das entregas de leite de vaca para a qual a ajuda da União é paga foi efetivamente efetuada». Por conseguinte, as transferências de efetivos entre agricultores sem redução real da produção de leite deveriam ter sido detetadas pelos Estados-Membros, havendo lugar à exclusão do apoio, e serão averiguadas em conformidade com os procedimentos normais de apuramento de contas.

73. As regras que regem os instrumentos de gestão dos riscos foram significativamente alteradas no período de 2014-2020, para melhorar o funcionamento e facilitar a aplicação dos regimes e para os tornar mais atrativos para os agricultores.

O Regulamento Omnibus de 2018<sup>4</sup> alterou fundamentalmente o funcionamento do apoio denominado instrumento de estabilização dos rendimentos para facilitar a criação e manutenção do capital social (elemento central na criação de fundos robustos) dos fundos mutualistas, permitindo a utilização de apoio público para criar o capital social inicial e completar os pagamentos anuais para os fundos. Este apoio vem somar-se à possibilidade de subsidiar os pagamentos de compensação que os fundos mutualistas efetuam aos agricultores participantes.

O regime também passou a ser mais barato para os agricultores e a garantir melhores rendimentos: o limiar mínimo de perdas foi reduzido de 30 % para 20 %. A taxa de apoio (percentagem de fundos públicos que cobre os custos dos fundos mutualistas) aumentou de 65 % para 70 %. Desde dezembro de 2020, aplica-se o mesmo limiar mínimo aos instrumentos de estabilização dos rendimentos que não se destinam a um setor específico<sup>5</sup>.

Em 2020, em toda a UE, foram incluídos em dois programas de desenvolvimento rural instrumentos de estabilização dos rendimentos, embora ainda não se encontrassem operacionais. Contudo, em ambos os casos, estavam em curso em 2020 processos de alteração dos programas, para aproveitar as novas possibilidades programáticas.

77. Para além das medidas referidas no ponto do TCE, como parte do pacote em resposta ao surto de COVID-19, o Regulamento FEADER foi alterado<sup>6</sup> para permitir um apoio temporário e excecional (sob a forma de montantes fixos) aos agricultores e às PME particularmente afetadas pela crise da COVID-19 e assegurar a continuidade das suas atividades comerciais.

---

<sup>3</sup> Regulamento Delegado (UE) 2016/1612 da Comissão, de 8 de setembro de 2016, que prevê a ajuda à redução da produção de leite, C/2016/5681 (JO L 242 de 9.9.2016, p. 4).

<sup>4</sup> Regulamento (UE) 2017/2393, artigo 1.º, ponto 19), que insere o artigo 39.º-A no Regulamento (UE) n.º 1305/2013.

<sup>5</sup> Ver artigo 39.º do Regulamento (UE) n.º 1305/2013, com a redação que lhe é dada pelo artigo 7.º, ponto 7), do Regulamento (UE) 2020/2220.

<sup>6</sup> Regulamento (UE) 2020/872 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2020, que altera o Regulamento (UE) n.º 1305/2013 (JO L 204 de 26.6.2020, p. 1).

78. A Comissão recorda que o estudo realizado pela Wageningen Economic Research e pela Ecorys<sup>7</sup> incluía um estudo de caso dedicado à crise no setor do leite que concluía que «a Comissão Europeia soube lidar de forma equilibrada com a crise no setor do leite de 2014-2016, explorando a vasta gama de instrumentos e tendo simultaneamente em conta os limites desses instrumentos».

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

81. A Comissão considera que foram realizadas análises e avaliações exaustivas, contínuas e multidisciplinares, entre 2014 e 2016, e que estas contribuíram para a eficácia das medidas em causa, que prestaram um apoio importante à recuperação do setor do leite com um custo mínimo e de forma flexível e pragmática. As medidas foram exaustivamente debatidas com os Estados-Membros, tendo merecido o seu apoio.

82. A Comissão recorda que, antes da intervenção pública produzir efeitos, observou-se, durante 18 meses, uma tendência de descida dos preços do leite em pó desnatado. Este instrumento evitou uma deterioração mais acentuada dos preços do leite em pó desnatado e, conseqüentemente, dos preços do leite. As existências públicas de leite em pó desnatado foram retidas até à recuperação do mercado. Os preços baixos do leite em pó desnatado praticados tiveram repercussões na capacidade de a Comissão vender as existências de intervenção. Trata-se de uma evolução do mercado normal, que não põe em causa a eficácia do instrumento.

Fundamentalmente, a Comissão conseguiu vender uma grande quantidade de existências numa situação de subida dos preços do mercado.

83. A Comissão recorda que, aquando da conceção da medida, não havia sinais de que a produção estava a diminuir. Embora a produção tenha começado a diminuir em junho de 2016, os dados comprovativos dessa diminuição só puderam ser conhecidos em meados de agosto de 2016.

### **Recomendação 1 – Dar resposta aos futuros desequilíbrios do mercado**

a) A Comissão aceita a recomendação.

A Comissão observa que o apoio associado está limitado aos setores que enfrentam dificuldades estruturais, destinando-se a evitar o agravamento dessas dificuldades, que podem conduzir ao abandono da produção e afetar outras partes da cadeia de abastecimento ou os mercados associados. O apoio está sujeito a condições e limites rigorosos, para atenuar o risco de distorção do mercado. Por conseguinte, o apoio associado não é um mecanismo destinado a fomentar a produção.

Além disso, tendo em conta as disposições do regime, a margem de atuação da Comissão através do apoio associado voluntário é muito limitada quanto ao número de animais existentes nas explorações, em caso de crise.

A Comissão está habilitada a tomar medidas para evitar que os beneficiários do apoio associado voluntário sejam afetados por desequilíbrios estruturais do mercado num dado setor. Estas medidas podem permitir aos Estados-Membros decidir que esse apoio é pago

---

<sup>7</sup> Wageningen Economic Research e Ecorys — Avaliação escrita realizada para a Comissão, «Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector» (05.087713) Relatório Final, agosto de 2019.

com base nas unidades de produção em relação às quais o apoio foi concedido num período de referência passado.

Num hipotético cenário de perturbação do mercado causada por excesso de oferta, a Comissão considerará formas de evitar que a existência de pagamentos associados interfira com os ajustamentos necessários da produção. A esse respeito, a Comissão avaliará cuidadosamente a oportunidade e tempestividade de tomar medidas, como já foi referido.

b) A Comissão aceita a recomendação.

84. A Comissão analisou as principais causas da crise e os impactos nas margens dos produtores de leite, tendo proposto medidas de mercado adequadas, com indicação do respetivo impacto orçamental. Atendendo à disponibilidade dos recursos orçamentais, a Comissão selecionou as medidas com base na melhor relação custo-benefício.

85. A Comissão acompanhou o mercado de forma contínua e avaliou a crise de forma exaustiva e multidisciplinar (nomeadamente, debatendo as medidas adequadas com os Estados-Membros e o Conselho). Em consonância com o princípio da subsidiariedade, considerou-se mais adequado que os Estados-Membros direcionassem o apoio nas diferentes medidas excecionais. A Comissão considerou orientação suficiente, para o direcionamento, as indicações introduzidas nos considerandos dos diferentes regulamentos que executam as medidas de apoio excecionais no setor do leite [por exemplo: «os produtores dos setores da pecuária que registam a maior queda dos preços, as consequências diretas da prorrogação da proibição de importação pela Rússia e o impacto da seca nas culturas forrageiras» no Regulamento Delegado (UE) 2015/1853 da Comissão].

86. A Comissão recorda que a sustentabilidade (na aceção da Estratégia do Prado ao Prato<sup>8</sup>, em especial as implicações ambientais e climáticas) não era um objetivo das medidas excecionais adotadas em 2014-2016.

## **Recomendação 2 – Melhorar a orçamentação e a orientação**

a) A Comissão não aceita a recomendação.

As perturbações do mercado são de natureza multidimensional e imprevisível, pelo que se torna impossível e indesejável pré-definir limiares operacionais que iriam restringir uma possível linha de atuação a um quadro pré-determinado. As perturbações do mercado devem ser alvo de uma resposta *ad hoc* e de uma abordagem holística.

b) A Comissão aceita a recomendação.

A sua avaliação das perturbações do mercado a nível setorial pode ter em conta o efeito estabilizador do apoio direto, podendo ser definidos objetivos/condições mais restritivos caso sejam aplicadas medidas de apoio excecional adicionais.

88. A reserva para crises no setor agrícola não desempenhou qualquer papel durante as perturbações do mercado ocorridas no período de 2014-2016, não só devido à complexidade das regras, mas também devido à existência de verbas disponíveis suficientes no orçamento da UE.

---

<sup>8</sup> «Estratégia do Prado ao Prato para um sistema alimentar justo, saudável e respeitador do ambiente», COM/2020/381 final, 20.5.2020.

A partir de 2018, o Regulamento Omnibus melhorou significativamente as regras de execução aplicáveis aos instrumentos de gestão dos riscos, nomeadamente a possibilidade de recorrer a instrumentos de estabilização dos rendimentos a nível setorial e o reforço do apoio financeiro público a esses instrumentos. A partir de dezembro de 2020, os instrumentos de estabilização dos rendimentos foram incluídos em dois programas de apoio ao desenvolvimento rural. Embora estes instrumentos ainda não estivessem operacionais, os programas estavam a ser alterados para aproveitar as novas possibilidades programáticas.

89. A Comissão recolheu e consolidou as notificações recebidas dos Estados-Membros relativamente às medidas aplicadas nos respetivos territórios. Em consonância com o princípio da subsidiariedade, considerou-se mais adequado que os Estados-Membros procedessem à avaliação da eficácia das respetivas medidas. Não obstante, a Comissão pode considerar fazer uma análise mais aprofundada dos regimes instituídos pelos Estados-Membros.

### **Recomendação 3 – Aumentar o grau de preparação para futuras perturbações no mercado**

A Comissão aceita a recomendação.

A Comissão realizará um estudo para ajudar a retirar os ensinamentos necessários das perturbações do mercado no período de 2014-2016 em relação aos efeitos das várias medidas excecionais sobre o comportamento e a liquidez das explorações leiteiras, bem como sobre a estabilização do mercado e o ambiente, juntamente com o papel da gestão dos riscos pelos produtores e as centrais leiteiras na gestão da crise.

Atendendo ao tempo necessário para os processos de adjudicação e a fim de realizar um estudo de elevada qualidade, a Comissão considera necessário que o prazo de execução seja 2024.



# Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias 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 – Utilização sustentável dos recursos naturais, presidida pelo Membro do TCE Samo Jereb, e realizada sob a responsabilidade do Membro do TCE Nikolaos Milionis.

# Cronologia

Acontecimento	Data
Adoção do Plano Global de Auditoria (PGA) / Início da auditoria	15.5.2019
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)	26.3.2021
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	19.5.2021
Receção das respostas oficiais da Comissão em todas as línguas	17.6.2021

## DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2021.

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) é aplicada pela [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Nos termos da mesma, é permitida a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as alterações. Esta reutilização não pode distorcer o significado original ou a mensagem dos documentos. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário salvaguardar o respeito por direitos adicionais se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros. Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor. Figuras 6 e 11: ícones elaborados por [Pixel perfect](#) de <https://flaticon.com>.

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

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

### Utilização do logótipo do Tribunal de Contas Europeu

O logótipo do Tribunal de Contas Europeu não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

PDF	ISBN 978-92-847-6148-7	1977-5822	doi:10.2865/97703	QJ-AB-21-011-PT-N
HTML	ISBN 978-92-847-6122-7	1977-5822	doi:10.2865/345768	QJ-AB-21-011-PT-Q

Após um pico no início de 2014, o preço médio recebido pelos produtores de leite da UE começou a descer, até voltar a subir em meados de 2016.

A política agrícola comum (PAC) inclui vários instrumentos para dar resposta às perturbações no mercado. Os pagamentos diretos desempenham um papel de estabilização, proporcionando uma fonte constante de rendimento para os agricultores. A "rede de segurança" visa sustentar os preços, retirando temporariamente excedentes de leite e produtos lácteos do mercado. A Comissão pode igualmente adotar medidas excecionais contra ameaças de perturbações no mercado, o que fez entre 2014 e 2016.

O Tribunal examinou se a Comissão e as autoridades competentes dos Estados-Membros geriram adequadamente a resposta que deram às perturbações ocorridas no mercado do leite e dos produtos lácteos no período de 2014-2016. De forma geral, o Tribunal constatou que a Comissão e os Estados-Membros tomaram medidas abrangentes para ajudar os agricultores durante essas perturbações, mas que a análise realizada foi globalmente insuficiente para decidir sobre o nível de apoio necessário e como o orientar.

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