



Tribunal de Contas



**Avaliação Global dos
Impactos da PAC
no Domínio das
Culturas Arvenses**

PROCESSO N° 27/00 – AUDIT



PROCESSO N.º 27 /00 – AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA

n.º 24/2001 – 2ª Secção

**Avaliação Global dos Impactos da PAC,
no Domínio das Culturas Arvenses**



ÍNDICE

ÍNDICE GERAL

ÍNDICE DE QUADROS.....	7
ÍNDICE DE GRÁFICOS	9
SIGLAS	11
FICHA TÉCNICA	13
SUMÁRIO.....	15
1 – CONCLUSÕES.....	15
2 – RECOMENDAÇÕES	23
CAPÍTULO I – PARTE INTRODUTÓRIA.....	25
1 – ÂMBITO E OBJECTIVOS DA ACÇÃO	25
2 – METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS	29
3 – CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES	29
4 – AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS.....	29
CAPÍTULO II – CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM.....	31
1 – A REFORMA DA PAC DE 1992	31
1.1 – A Reforma da PAC na UE.....	31
1.2 – Consequências da Reforma em Portugal	32
2 - AJUDAS DIRECTAS AOS AGRICULTORES.....	35
2.1 – Parcelário	35
2.2 –Plano de Regionalização	36
2.3 – Enquadramento Institucional das Principais Ajudas Compensatórias Financiadas pelo FEOGA-Garantia.....	37
2.4 – Medidas de Acompanhamento da PAC.....	37
3 – ENTIDADES INTERVENIENTES.....	39
4 – O SISTEMA UNIFICADO DE CONTROLO – SUC.....	39
5 – O SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO E CONTROLO – SIGC	41
CAPÍTULO III – ANÁLISE EVOLUTIVA DA PAC, EM TERMOS FINANCEIROS	45
1 – O FEOGA - GARANTIA.....	47
1.1 – O FEOGA - Garantia na UE	48
1.1.1 – Dotações Finais do Orçamento FEOGA-Garantia na UE.....	48
1.1.2 – Grau de Aproximação/Afastamento das Previsões Orçamentais Iniciais Face à Execução Real.....	49

1.1.3 – Execução Orçamental do FEOGA-Garantia na UE	49
1.1.4 – O Orçamento FEOGA-Garantia na UE.....	50
1.1.5 – As Despesas Autorizadas no FEOGA-Garantia	51
1.1.6 – As Culturas Arvenses na UE.....	52
2 – O FEOGA - GARANTIA EM PORTUGAL	55
2.1 – Recebimentos e Pagamentos de Ajudas no Âmbito do FEOGA-Garantia.....	55
2.2 – Execução da Despesa em Portugal.....	56
2.3 – Culturas Arvenses – Representatividade em Portugal e na UE	57
3 – RECUPERAÇÕES DE VERBAS INDEVIDAMENTE PAGAS	59
4 – APURAMENTO DAS CONTAS DO FEOGA-GARANTIA – EXERCÍCIOS DE 1994 A 1997	63
CAPÍTULO IV – ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DOS OBJECTIVOS ENUNCIADOS NO TRATADO DE ROMA	67
1 – IMPACTO DA REFORMA DA PAC DE 1992 SOBRE A COMPETITIVIDADE E AS VANTAGENS COMPARATIVAS AGRÍCOLAS NA UE E EM PORTUGAL	67
1.1 – A Competitividade e as Vantagens Comparativas Agrícolas na UE e em Portugal antes e depois da Reforma da PAC de 1992.....	67
1.1.1 – Conceitos Base e Indicadores de Análise Adoptados.....	67
1.1.2 – Evolução da Competitividade, Vantagens Comparativas e Níveis de Suporte dos Rendimento dos Produtores Agrícolas na UE e em Portugal	68
1.1.2.1 – Na União Europeia.....	68
1.1.2.2 – Em Portugal	70
1.1.2.3 – Análise Comparativa União Europeia/Portugal.....	72
1.2 – Evolução do Sector dos Cereais em Portugal antes e depois da Reforma da PAC de 1992	74
1.2.1 – Conceitos Base e Indicadores de Análise Adoptados.....	74
1.2.2 – Evolução da Rendibilidade e Eficiência Económica dos Factores Intermédios Utilizados na Produção de Cereais antes e depois da Reforma da PAC de 1992.....	74
2 – IMPACTO DA REFORMA DA PAC DE 1992 SOBRE O RENDIMENTO DOS PRODUTORES AGRÍCOLAS.....	81
2.1 – Evolução do Rendimento dos Produtores Agrícolas do Continente Português	81
2.1.1 – Conceitos Base e Indicadores de Análise Adoptados.....	81
2.1.2 – Análise da Evolução dos Rendimentos dos Produtores Agrícolas	81
2.2 – Análise do Efeito de Sobrecompensação da Reforma da PAC sobre os Rendimentos dos Produtores de Cereais	91
3 – IMPACTO DA REFORMA DA PAC DE 1992 SOBRE OS PREÇOS NO PRODUTOR E NO CONSUMIDOR DOS CEREAIS EM PORTUGAL	97
CAPÍTULO V – IMPACTOS DA AGENDA 2000 SOBRE A AGRICULTURA PORTUGUESA.....	103



5.1 – Análise Sintética dos Impactos da Agenda 2000 sobre a Agricultura Portuguesa	104
5.2 – Perspectivas Financeiras para a UE	107
CAPÍTULO VI – EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS.....	108
CAPÍTULO VII – DETERMINAÇÕES FINAIS.....	109
ANEXO I	111
METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS	111
ANEXO II.....	115
A REFORMA DA PAC DE 1992	115
ANEXO III	119
AJUDAS DIRECTAS AOS AGRICULTORES	119
ANEXO IV	129
Entidades Intervenientes.....	129
ANEXO V	131
Fluxogramas sobre os Sistemas de Candidatura, Pagamentos e Controlo	131
ANEXO VI	141
Análise relativa à Execução da Despesa referente a Outros Sectores.....	141
ANEXO VII.....	143
Recuperação de Verbas Indevidamente Pagas	143
ANEXO VIII	147
CONCEITOS BASE E INDICADORES DE ANÁLISE ADOPTADOS	147
ANEXO IX	155
Análise Sintética dos Impactos da Agenda 2000 sobre a Agricultura Portuguesa	155
ANEXO X.....	157
Nota de Emolumentos	157
ANEXO XI	161
RESPOSTA DAS ENTIDADES AUDITADAS	161



ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – LOG FRAME	26
Quadro 2 – O FEOGA-Garantia no orçamento da UE.....	45
Quadro 3 – A execução do FEOGA Garantia.....	47
Quadro 4 – Dotações finais - disponibilizadas pela UE.....	48
Quadro 5 – Execução orçamental na UE.....	50
Quadro 6 – Orçamento da UE.....	50
Quadro 7 – Despesas autorizadas - FEOGA-Garantia	51
Quadro 8 – O sector das culturas arvenses na UE	52
Quadro 9 – O FEOGA - Garantia em Portugal.....	55
Quadro 10 – Execução da despesa (comunitária) em Portugal.....	56
Quadro 11 – Execução das ajudas no sector das Culturas Arvenses.....	57
Quadro 12 – Dívida da Campanha 1994/1995	59
Quadro 13 – Dívida da Campanha 1995/1996	60
Quadro 14 – Evolução dos indicadores de competitividade, de vantagens comparativas e de suporte dos rendimentos dos produtores agrícolas na UE entre "1990" e "1996"	69
Quadro 15 – Análise dos factores explicativos da evolução do nível de suporte dos rendimentos dos produtores agrícolas na UE entre "1990" e "1996"	69
Quadro 16 – Análise dos factores determinantes da evolução das vantagens comparativas.....	70
Quadro 17 – Evolução dos indicadores de competitividade , de vantagens comparativas e de suporte dos rendimentos agrícolas em Portugal entre "1990" e "1996"	71
Quadro 18 – Análise dos factores explicativos da evolução do nível de suporte dos rendimentos dos produtores agrícolas em Portugal entre "1990" e "1996"	71
Quadro 19 – Análise dos factores determinantes da evolução das vantagens comparativas agrícolas em Portugal entre "1990" e "1996"	72
Quadro 20 – Análise comparativa dos indicadores de competitividade, de vantagens comparativas e de suporte dos rendimentos dos produtores agrícolas de Portugal e da UE e das respectivas variações entre "1990" e "1996"	73
Quadro 21 – Análise comparativa dos indicadores de produtividade económica, de estruturas de produção e de vantagens comparativas agrícolas de Portugal e da UE e das respectivas variações entre "1990" e "1996".....	73
Quadro 22 – Evolução das áreas semeadas, das quantidades produzidas e dos rendimentos unitários do sector dos cereais em Portugal entre "1991" e "1997".....	75
Quadro 23 – Evolução da rendabilidade empresarial dos factores intermédios utilizados na produção de cereais em Portugal entre "1991" e "1997"	77
Quadro 24 – Evolução da eficiência económica dos factores intermédios utilizados na produção do trigo mole no Alentejo e do milho grão no Ribatejo e Oeste entre "1991" e "1997"	79
Quadro 25 – Evolução do Rendimento dos Produtores Agrícolas em Portugal Continental e na UE entre "1990" e "1996"	82
Quadro 26 – Análise comparativa dos Rendimentos dos Produtores Agrícolas de Portugal Continental e da UE antes e depois da Reforma da PAC de 1992	83
Quadro 27– Importância relativa dos Suportes de Rendimento gerados pelas políticas agrícolas através do mercado e do orçamento em Portugal Continental e na UE antes e depois da Reforma da PAC de 1992.....	84
Quadro 28 – Classificação das Regiões Agrárias do Continente Português de acordo com a variação e o nível dos respectivos Rendimentos dos Produtores Agrícolas após a Reforma de 1992	85
Quadro 29 – Evolução do Rendimento dos Produtores Agrícolas no Entre-Douro e Minho e no Alentejo entre "1990" e "1996"	86

Quadro 30 – Análise comparativa dos Rendimentos dos Produtores Agrícolas do Entre-Douro e Minho, do Alentejo e de Portugal Continental e da UE antes e depois da Reforma da PAC de 1992	87
Quadro 31 – Contribuição das transferências de rendimento geradas pelas políticas agrícolas para a formação dos Rendimentos dos Produtores Agrícolas do Entre-Douro e Minho, Alentejo, Portugal Continental e da UE antes e depois da Reforma da PAC de 1992	88
Quadro 32 – Importância relativa dos Suportes de Rendimento gerados pelas políticas agrícolas através do mercado e do orçamento no Entre-Douro e Minho, Alentejo, Portugal Continental na UE antes e depois da Reforma da PAC de 1992	88
Quadro 33 – Análise comparativa dos Rendimentos dos Produtores Agrícolas das Explorações Agrícolas que receberam pagamentos do INGA e tinham parcelário na campanha 1997/98	90
Quadro 34 – Estimativa do efeito de sobrecompensação do rendimento agrícola proveniente dos cereais em Portugal resultante da reforma da PAC de 1992.	92
Quadro 35 – Estimativa do efeito de sobrecompensação do rendimento agrícola proveniente dos cereais de sequeiro em Portugal resultante da reforma da PAC de 1992.....	93
Quadro 36 – Estimativa do efeito de sobrecompensação do rendimento agrícola proveniente do milho em Portugal resultante da reforma da PAC de 1992.	94
Quadro 37 – Evolução dos preços no produtor do trigo mole, cevada e milho em Portugal, UE e mercado mundial entre 1990 e 1997	97
Quadro 38 – Evolução dos preços no produtor dos cereais e dos restantes produtos vegetais em Portugal entre 1990 e 1999	98
Quadro 39 – Evolução dos preços no produtor do trigo e milho e no consumidor de farinhas e alimentos compostos para animais em Portugal entre 1990 e 1998.....	99
Quadro 40 – Evolução dos preços no consumidor do pão e produtos de padaria, das massas alimentícias e do conjunto dos produtos alimentares em Portugal entre 1990 e 1999.....	100
Quadro 41 – Perspectivas Financeiras para a UE - 15 no Âmbito da Agenda 2000.....	107



ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Montantes pagos (milhões de contos).....	33
Gráfico 2 – Área beneficiada (milhares de ha)	33
Gráfico 3 – A execução do FEOGA Garantia	47
Gráfico 4 – O grau de execução das despesas	49
Gráfico 5 – O sector das culturas arvenses na UE.....	52
Gráfico 6 – O FEOGA - Garantia em Portugal.....	55
Gráfico 7 – Execução da despesa (comunitária) em Portugal	56
Gráfico 8 – Execução das ajudas no sector das Culturas Arvenses	58
Gráfico 9, Gráfico 10 e Gráfico 11 – Evolução das áreas semeadas, das quantidades produzidas e dos rendimentos unitários do sector dos cereais em Portugal entre "1991" e "1997"	75
Gráfico 12 – Evolução da rendibilidade empresarial dos factores intermédios utilizados na	77
Gráfico 13 – Evolução da eficiência económica dos factores intermédios utilizados na produção do trigo mole no Alentejo e do milho grão no Ribatejo e Oeste entre "1991" e "1997"	79
Gráfico 14 – Rendimento dos produtores agrícolas em Portugal	83
Gráfico 15 – Rendimento dos produtores agrícolas	87
Gráfico 16 – Estimativa do efeito de sobrecompensação do rendimento agrícola proveniente dos cereais em Portugal resultante da reforma da PAC de 1992.....	93
Gráfico 17 – Estimativa do efeito de sobrecompensação do rendimento agrícola proveniente dos cereais de sequeiro em Portugal resultante da reforma da PAC de 1992.....	94
Gráfico 18 – Estimativa do efeito de sobrecompensação do rendimento agrícola proveniente do milho em Portugal resultante da reforma da PAC de 1992.....	95
Gráfico 19 – Evolução dos preços no produtor do trigo mole, cevada e milho em Portugal, UE e mercado mundial entre 1990 e 1997.....	98
Gráfico 20 – Evolução dos Preços no Produtor	100
Gráfico 21 – Evolução do Índice dos Preços	101
Gráfico 22 – Perspectivas Financeiras para a UE - 15 no Âmbito da Agenda 2000.....	107



SIGLAS

AC	Valor da Ajuda Compensatória
A^t_k	Valor das Amortizações correspondentes às diferentes componentes do capital agrícola K
CAP	Confederação dos Agricultores de Portugal
CE	Comissão Europeia
CEE	Comunidade Económica Europeia
CI	Valor dos Consumos Intermédios
CI_{pm}	Valor dos Consumos Intermédios a Preços de Mercado
CNA	Confederação Nacional de Agricultores
COF	Valor da Ajuda co-Financiada
CONFAGRI	Confederação Nacional das Cooperativas Agrícolas e do Crédito Agrícola de Portugal - CCRL
DGTC	Direcção - Geral do Tribunal de Contas
DRA	Direcção Regional de Agricultura
EM	Estados Membros
EXP	Número Total de Explorações
FC	Factores de Conversão
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
GOP's	Grandes Opções do Plano
GPPAA	Gabinete de Planeamento e Política Agro - Alimentar
GPS	Sistema de registo posicional geográfico
IEF	Eficiência Económica na Utilização dos Factores Intermédios de Produção Disponíveis
IFADAP	Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas
INE	Instituto Nacional de Estatística
INGA	Instituto Nacional de Garantia Agrícola
IRF	Indicador de Rendabilidade dos Factores Intermédios
IRP	Indicador do Rendimento dos Produtos Agrícolas
ISRM	Indicador de Suporte de Rendimento obtido através do Mercado
ISRO	Indicador de Suporte de Rendimento obtido através do Orçamento
ISRT	Indicador de Suporte de Rendimento Total
LIDE	Livro de Devedores
MSPM	Medidas de Suporte de Preços de Mercado
OCM's	Organizações Comuns de Mercado
PAC	Política Agrícola Comum
PAF	Valor de Produção Agrícola Final
PDR's	Planos de Desenvolvimento Regional
POC	Plano Oficial de Contabilidade

Avaliação Global dos Impactos da PAC no Domínio das Culturas Arvenses

PPP	Paridades de Poder de Compra
SAU	Superfície Agrícola Utilizada
SEC	Sistema Europeu de Contas
SIGC	Sistema Integrado de Gestão e Controlo
SNC	Sistema Nacional de Contas
SUC	Sistema Unificado de Controlo
TRM	Transferência de Rendimento através do Mercado
TRO	Transferência de Rendimento através do Orçamento
TRT	Transferência de Rendimento dos Produtos Agrícolas
UE	União Europeia
UTA	Unidade Trabalho Agrícola
VAB_{cf}	Valor Acrescentado Bruto a Custo de Factores
VAB_{pp}	Valor Acrescentado Bruto a Preços Paritários
VAL_{cf}	Valor Acrescentado Líquido e Custo de Factores
VAL_{pp}	Valor Acrescentado Líquido e Preços Paritários
VP_{pm}	Valor da Produção a Preços de Mercado



FICHA TÉCNICA

EQUIPA TÉCNICA DA AUDITORIA DE “AVALIAÇÃO GLOBAL DOS IMPACTOS DA PAC, NO DOMÍNIO DAS CULTURAS ARVENSES”		
	TÉCNICOS	QUALIFICAÇÃO
Auditor-Coordenador	Abílio Matos	Lic. Economia
Auditor-Chefe	Rui Águas Trindade	Lic. Economia
Técnicos	Maria da Luz Carmesim Faria Ana Maria Conceição Silva Ana Isabel Ribeiro Silva	Lic. Economia Lic. Gestão de Empresas Lic. Relações Internacionais
Consultadoria	Francisco Xavier Miranda de Avillez	Doutor em Engenharia Agronómica, ramo de Economia Agrária e Sociologia Rural
Apoio Informático	Maria Alexandrina Marina Fonseca (apoio na análise de dados para produção de mapas e gráficos)	Lic. Direito
Apoio Administrativo e Informático	Armando C.B. Antunes (tratamento de imagens, elaboração de fluxogramas e composição de texto)	Assistente Administrativo



SUMÁRIO

Em cumprimento do Programa de Acção aprovado pelo Tribunal para o ano 2000, realizou-se a presente auditoria de “Avaliação Global dos Impactos da PAC, no Domínio das Culturas Arvenses”, tendo-se apurado as conclusões e formulado as recomendações que seguidamente se apresentam:

1 – CONCLUSÕES

1.1 – ENQUADRAMENTO

A PAC foi sujeita, em 1992, a uma reforma que provocou alterações em algumas das principais OCMs e introduziu um conjunto de políticas usualmente conhecidas por medidas de acompanhamento da reforma da PAC.

A decisiva importância que o sector das culturas arvenses, em geral, e dos cereais, em particular, representa no contexto da agricultura da UE e da PAC, justifica que se tenha procedido a uma avaliação global dos impactos da PAC após a reforma de 1992 e, a partir de 1995, à análise das orientações estabelecidas na definição de políticas, com vista à prossecução dos objectivos que vieram a ser fixados na Agenda 2000.

Salienta-se que, aquando do pedido de adesão de Portugal à Comunidade (em 1977), o sector agrícola representava uma fatia significativa da economia portuguesa, constituindo 17% do PIB e ocupando 30% da população activa, encontrando-se, porém, técnica e economicamente estagnada e com grandes carências estruturais.

1.2 – A REFORMA DA PAC

A reforma da PAC de 1992 assentou em duas vertentes principais, consistindo, a primeira, na introdução de alterações nas OCMs dos cereais, oleaginosas, proteaginosas (culturas arvenses) e da carne de bovinos e, a segunda, na introdução das chamadas *Medidas de Acompanhamento da Reforma da PAC*.

A implementação da reforma de 1992 teve, no essencial, dois tipos de consequências na agricultura portuguesa: provocou um decréscimo nos preços, no produtor, dos cereais e da carne de bovinos e gerou um aumento significativo dos pagamentos (ou ajudas) aos produtores de culturas arvenses e aos bonívicultores.

Entre os triénios 1990/92 e 1996/98, verificou-se um decréscimo em termos nominais, de 21% nos preços no produtor dos cereais e uma redução, na ordem dos 12%, nos preços nominais, no produtor, da carne de bovinos.

Em relação à totalidade dos pagamentos (ou ajudas) aos produtores, verifica-se que os montantes pagos aumentaram, entre as campanhas de 1992/94 e de 1998/99.

A evolução dos apoios (ajudas co-financiadas e compensatórias) às culturas arvenses, em Portugal, corresponde a um aumento de 13,5 milhões de contos (correspondentes exclusivamente à ajuda co-financiada) para 37,8 milhões de contos (inclui apenas 5,47 milhões de contos de ajuda co-financiada), de 1992/93 para 1998/99.

Os prémios aos produtores de bovinos (prémios às vacas aleitantes e bovinos machos) aumentaram de 3,59 para 18,92 milhões de contos, entre 1992/93 e 1998/99.

Dos 32,3 milhões de contos de ajudas directas pagas aos produtores de culturas arvenses, na campanha 1998/99, no contexto da OCM, 24,5 milhões de contos dizem respeito às ajudas por hectare de superfície cultivada com cereais (cf. ponto 2.3 – Cap. II).

1.3 – ACOMPANHAMENTO E CONTROLO DO FEOGA-GARANTIA

A análise do estado de desenvolvimento do SIGC, relativamente às ajudas compensatórias às superfícies, revela que, até 1998, não estava devidamente implementado, dado o volume de deficiências detectado.

Com base na análise dos relatórios de certificação dos organismos pagadores do FEOGA-Garantia elaborados pela IGF e dos relatórios especiais e anuais da responsabilidade do Tribunal de Contas Europeu, verifica-se um grau de incumprimento e anomalias, relativamente ao enquadramento regulamentar no sector das culturas arvenses, da seguinte natureza:

No sistema de identificação de parcelas agrícolas (em 1996), Portugal optou pela utilização de um sistema misto como sistema alfanumérico de identificação das parcelas, o qual não permitia realizar controlos cruzados eficazes, nem a comparação com o anterior sistema, em caso de subsistirem dúvidas na elegibilidade das parcelas;

O processo de recepção de pedidos de ajuda permitia contornar as datas limite previstas pelos regulamentos, evitando a aplicação das sanções previstas, no caso de entrega tardia dos mesmos. Salienta-se, no entanto, que o INGA, na presente campanha, incorporou nas aplicações utilizadas, soluções que asseguram maior segurança, suprimindo as deficiências apontadas;

Relativamente ao controlo administrativo, até Janeiro de 1997, não foi feito qualquer controlo cruzado com as medidas agro-ambientais, nos contratos quinquenais celebrados, justificando os responsáveis que este controlo não foi realizado devido à alteração do sistema de identificação das parcelas agrícolas. A inexistência deste tipo de controlo constituiu uma deficiência do sistema de controlo, na medida em que possibilitava o pagamento de dois tipos de ajuda relativos à mesma parcela, podendo originar pagamentos indevidos. Por outro lado, o resultado de diversas acções comunitárias indicia o não cumprimento das regras sobre a retirada das terras (pousio), podendo provocar, de igual modo, pagamentos indevidos (cf. ponto 5 – Cap. II).

Não obstante o controlo por teledeteccção ter sido aceite pela Comissão, o controlo no local permitiu detectar a existência de pagamentos de prémios relativos a parcelas que não seriam elegíveis se o método de medição fosse aplicado às parcelas individuais e, sendo efectuado tardiamente, impossibilita quer o controlo das culturas quer o grau de cumprimento da retirada de terras (cf. ponto 5 – Cap. II).



1.4 – PROGRAMAÇÃO E EXECUÇÃO FINANCEIRA DAS AJUDAS COMUNITÁRIA E NACIONAL

As despesas do FEOGA-Garantia em Portugal representam, em média, apenas 1,8% do orçamento da UE. (cf. ponto 1 – Cap. III).

As dotações disponibilizadas pela União Europeia para o FEOGA-Garantia, no período 1994/1998, são destinadas, entre 37% e 45%, às culturas arvenses, entre 2% e 6%, ao azeite, e, entre 2% e 3%, aos produtos vitivinícolas. O sector do leite e produtos lácteos passou de 12%, em 1994 e 1995, para 7%, em 1998, último ano da ajuda ao leite. O sector da carne de bovino registou um acréscimo de 10% para 17%, entre 1994 e 1996, decrescendo, em 1998 (13%) (cf. ponto 1.1.1 – Cap. III).

No período de 1992 a 1998, as despesas com as culturas arvenses na UE registaram uma evolução crescente e contínua, atingindo, em 1998, face a 1992, 66%, valor que é substancialmente superior ao crescimento do FEOGA-Garantia na sua globalidade (24%) (cf. ponto 1.1.3 – Cap. III).

No período de 1992/99 foram pagas ajudas num total de 1 061 854 milhares de contos, sendo 94%, financiadas pela UE e constituindo os restantes 6% a componente nacional (cf. ponto 2.1 – Cap. III).

Na UE, no período 1994/99, as culturas arvenses representavam entre 38% e 46% das despesas totais do FEOGA-Garantia, enquanto que, em Portugal, representavam entre os 27% e 34%.

Este sector representa, em Portugal, entre 1% e 1,6%, das ajudas comunitárias (cf. ponto 2.3 - Cap. III).

1.5 – O PROCESSO DE “RECUPERAÇÃO DE VERBAS” E O “APURAMENTO DE CONTAS”

A análise dos processos de recuperações de verbas indevidamente pagas, relativos aos anos de 1994 e 1995, revela que os pagamentos indevidos resultam essencialmente de erros no cálculo das superfícies, complexidade do Plano de Regionalização Português, deficiente utilização do sistema informático, falta de controlo da conformidade das operações e respectiva documentação, não observância dos prazos de pagamento e incorrecções no preenchimento das candidaturas.

O balanço final da análise dos processos de recuperação leva-nos a concluir que é bastante positivo o facto de o INGA ter organizado um serviço específico de recuperações de verbas, não obstante subsistirem ainda montantes indevidamente pagos nas campanhas de 1994 a 1997 (cf. ponto 3 – Cap. III).

As principais deficiências reveladas pelas auditorias efectuadas no âmbito do FEOGA-Garantia relativamente ao apuramento de contas relacionam-se, nomeadamente, com a falta de procedimentos de controlo adequados e com a subsistência de procedimentos e sistemas contabilísticos insatisfatórios, a deficiente utilização dos sistemas informáticos e com a insuficiência de controlo de conformidade das operações e respectiva documentação.

As razões invocadas para as correcções forfetárias às despesas declaradas, aplicadas pela Comissão ao Estado Português, relativamente aos exercícios de 1994/95 e 1995 /96, prendem-se com a realização de insuficientes inspecções nas explorações ou com a existência de controlos administrativos pouco

eficazes e com uma análise de risco superficial para selecção de transacções a controlar (cf. ponto 4 – Cap. III).

1.6 – A ANÁLISE COMPARATIVA DA EVOLUÇÃO DA COMPETITIVIDADE E DAS VANTAGENS COMPARATIVAS DE PORTUGAL E DA UE

No período “1990”-“1996”, a agricultura portuguesa apresentou ganhos médios de competitividade, 4,1 vezes superiores aos obtidos pela agricultura da UE.

As melhorias relativas alcançadas na competitividade da agricultura portuguesa, face à da UE, resultaram principalmente dos ganhos de vantagens comparativas alcançados. De facto, enquanto estes cresceram, na agricultura portuguesa, 6,5 vezes mais do que na agricultura da UE, os acréscimos verificados nos níveis de suporte de rendimentos dos produtores agrícolas foram apenas 3,4 vezes superiores em Portugal.

Os ganhos de vantagens comparativas alcançados pela agricultura portuguesa resultaram exclusivamente das melhorias estruturais verificadas, as quais mais que compensaram as perdas de produtividade económica da terra sofridas pela agricultura portuguesa durante o período em causa. As quebras de produtividade económica do factor terra, 1,8 vezes maiores em Portugal do que na UE, foram consequência, em grande medida, das opções produtivas e tecnológicas adoptadas após a reforma da PAC (cf. ponto 1.1.2 – Cap. IV).

1.7 – ANÁLISE SOBRE O DESEMPENHO FÍSICO DO SECTOR DOS CEREAIS ANTES E DEPOIS DA REFORMA DA PAC DE 1992

A superfície semeada com cereais decresceu, entre “1991” e “1997”, cerca de 25%, decréscimo este que foi da ordem dos 14% nos casos do trigo e do milho, tendo atingido os 40% em relação aos restantes cereais.

Apesar das reduções de áreas semeadas, o volume da produção da totalidade dos cereais manteve-se estável, com um ligeiro acréscimo de 3,9%, entre “1991” e “1997”. No caso do milho assistiu-se a um acréscimo significativo no volume da produção (44,2% entre “1991” e “1997”) resultante dos ganhos de produtividade alcançados. No caso dos restantes cereais, verificaram-se decréscimos do volume de produção decorrentes da acção conjugada de reduções nas áreas semeadas e nas respectivas produtividades físicas.

1.8 – ANÁLISE SOBRE O DESEMPENHO ECONÓMICO DOS CEREAIS DE SEQUEIRO

Apesar das reduções verificadas nos níveis de preços e nos valores unitários das ajudas co-financiadas, a rendabilidade global dos factores utilizados na produção de cereais de sequeiro apresenta melhorias ao longo do período em análise, as quais foram alcançadas exclusivamente entre “1991” e “1994”. Neste contexto, as reduções verificadas nas respectivas áreas semeadas dizem respeito fundamentalmente a actividades de produção de sequeiro com rendabilidades bastante inferiores às médias obtidas, para as quais foram sendo encontradas alternativas mais interessantes do ponto de vista empresarial.

A ajuda co-financiada teve um efeito de compensação em relação às quebras verificadas nos preços no produtor dos cereais de sequeiro, após a reforma de 1992. Este efeito, constituiu um incentivo para melhoria, até “1994”, das respectivas produtividades físicas, as quais foram também em parte, consequência da redução das áreas ocupadas com cereais de mais baixa produtividade.



Após a aplicação integral das ajudas previstas na reforma de 1992, uma parte crescente das actividades de produção de cereais de sequeiro em Portugal, apesar de apresentarem custos unitários superiores aos respectivos preços de mercado e correspondentes ajudas co-financiadas, beneficiou de ajudas compensatórias baseadas nas superfícies semeadas que lhes continuou a garantir resultados mais interessantes do que outras eventuais culturas alternativas. Neste contexto, os resultados empresariais deste tipo de actividades passaram a estar, após “1994”, directamente dependentes da capacidade para, sem pôr em causa as condições exigidas para o pagamento de ajudas directas em vigor, aproximar os custos de produção unitários das receitas dependentes das quantidades produzidas. Este tipo de estratégia empresarial implicou, na prática, uma extensificação “forçada” de parte crescente das actividades de produção de cereais de sequeiro com os efeitos perversos daí decorrentes para a eficiência económica dos recursos (cf. ponto 1.2.2 – Cap. IV).

1.9 – ANÁLISE SOBRE O DESEMPENHO ECONÓMICO DO MILHO GRÃO

Os valores obtidos para os diferentes tipos de indicadores de rentabilidade financeira calculados para o milho grão produzido em Portugal são indicativos de que a referida rentabilidade cresceu entre “1991” e “1997” independentemente da consideração ou não das ajudas directas à produção. Este facto ficou a dever-se aos ganhos de produtividade alcançados, os quais compensaram integralmente as evoluções decrescentes sofridas quer pelos preços no produtor quer pelos valores unitários das ajudas co-financiadas.

A produção de milho grão caracterizou-se por apresentar ganhos significativos de eficiência económica, que resultaram não só de uma evolução favorável nas relações entre os preços mundiais do milho grão e dos preços dos respectivos valores intermédios, como também e principalmente dos significativos ganhos de produtividade alcançados (cf. ponto 1.2.2 – Cap. IV).

1.10 – ANÁLISE DO IMPACTO DA REFORMA DA PAC DE 1992 SOBRE OS RENDIMENTOS DOS PRODUTORES AGRÍCOLAS

O principal factor explicativo do acréscimo dos rendimentos dos produtores agrícolas portugueses foi a evolução favorável verificada no nível de suporte dos rendimentos, resultante dos acréscimos verificados nas transferências de rendimento geradas pelas alterações das políticas decorrentes da reforma da PAC.

As diferenças de dimensão física existentes entre as explorações agrícolas do continente Português são acompanhadas por diferenças muito elevadas nos valores absolutos das transferências de rendimento que as beneficiam, diferenças estas que, no essencial, decorrem da lógica que está subjacente quer às medidas de suporte de preços de mercado quer ao processo de cálculo dos pagamentos (ou ajudas) directos à produção, decorrentes da reforma da PAC de 1992, as quais ficam indexadas aos respectivos níveis de produção históricos.

Não sendo possível afirmar claramente que a reforma da PAC de 1992 tenha contribuído para agravar as assimetrias na repartição das transferências de rendimento geradas pelas políticas em vigor, pode-se, no entanto, concluir que as reformas em causa pouco ou nada contribuíram para uma distribuição mais equitativa dos suportes de rendimento em causa (cf. ponto 2.1.2 – Cap. IV).

1.11 – APRECIÇÃO DO EFEITO DE SOBRECENSAÇÃO DA REFORMA DA PAC DE 1992 SOBRE OS RENDIMENTOS DOS PRODUTORES DE CEREAIS

O efeito de sobrecompensação dos rendimentos da totalidade dos cereais atingiu um valor acumulado, para o período 1993/94-1998/99, de 64,1 milhões de contos, o qual corresponde a 18% do rendimento total obtido pelos produtores de cereais em Portugal após 1992.

Apesar do efeito de sobrecompensação ter beneficiado, em termos relativos, mais os rendimentos dos produtores de cereais de sequeiro do que os do milho grão, os ganhos de rendimentos, por hectare de superfície semeada, obtidos, em média, no triénio 1996/97 e 1998/99, foram significativamente mais elevados no caso do milho do que no caso dos restantes cereais.

A sobrecompensação resultou de uma evolução mais favorável do que o previsto, aquando da fixação das ajudas compensatórias, nos preços de mercado comunitário dos cereais, a qual foi, no essencial, consequência dos crescimentos verificados nos correspondentes preços mundiais, ao longo do período em causa (cf. ponto 2.2 – Cap. IV).

1.12 – ANÁLISE DO IMPACTO DA REFORMA DA PAC SOBRE OS PREÇOS NO PRODUTOR E NO CONSUMIDOR DOS CEREAIS EM PORTUGAL

No início dos anos 90 os preços no produtor dos cereais em Portugal eram significativamente superiores aos correspondentes preços médios comunitários, os quais eram bastante mais elevados do que os praticados no mercado mundial. Esta situação alterou-se de forma significativa, após a reforma de 1992, tendo-se verificado uma posterior convergência entre os preços dos cereais em Portugal, na UE e no mercado mundial, a qual foi alcançada através de decréscimos acentuados nos preços nominais portugueses e comunitários e de acréscimos, após 1994, nos correspondentes preços mundiais.

Os decréscimos observados nos preços no produtor dos diferentes cereais, em Portugal, foram claramente superiores às quebras verificadas, durante igual período, nos preços dos restantes produtores vegetais.

O ritmo de crescimento nos preços dos alimentos compostos e das farinhas, em que o peso do valor dos cereais, no valor dos produtos finais em causa, é bastante elevado, tendeu a ser menor nos anos posteriores ao início da aplicação da reforma de 1992, do que nos anos que a antecederam.

No caso dos preços no consumidor de bens de consumo final, como o pão e as massas, em que a participação do valor dos cereais no produto final é insignificante, pode-se concluir que o crescimento dos preços dos alimentos à base de cereais se dá sempre a um ritmo superior ao do índice de preços do conjunto de bens alimentares no período 1990-94, ao passo que a partir de 1995 o ritmo de crescimento é inferior à média dos preços da alimentação, tanto para os preços no consumidor das massas, como para os preços do consumidor do pão e outros produtos de padaria (cf. ponto 3 – Cap. IV).

1.13 – REFERÊNCIA AOS IMPACTOS DA AGENDA 2000 SOBRE A AGRICULTURA PORTUGUESA EM GERAL

Nas duas primeiras décadas do milénio prevê-se a concretização das principais alterações da PAC, com profundas implicações no futuro da agricultura e do mundo rural da UE, em geral, e de Portugal,



em particular. Para enfrentar os desafios propostos na Agenda 2000 (para o período de 2000-2006), a reforma prevê:

A redução dos preços institucionais, com vista a incentivar a competitividade e aproximar os preços europeus dos do mercado mundial, que será parcialmente compensada pelo aumento de ajudas directas (pretende-se acabar com a relação entre a produção e o nível das ajudas);

A aplicação de medidas agro-ambientais no âmbito de programas de desenvolvimento rural.

1.14 – REFERÊNCIA AOS IMPACTOS DA AGENDA 2000 SOBRE O SECTOR DAS CULTURAS ARVENSES

Prevê-se que a agenda 2000 tenha os seguintes impactos sobre as culturas arvenses:

Alteração do preço de intervenção dos cereais (reduzido de 15% em duas etapas iguais, a partir da campanha de 2000/2001), passando dos actuais 119,19 EUR/t para 101,31 EUR/t;

Manutenção do sistema de aumentos mensais, que assegura correcções sazonais dos preços, no nível actual de 1 EUR/t por mês;

Manutenção dos princípios do actual sistema de superfícies de base e planos de regionalização, designadamente, no que se refere às superfícies cultivadas no regime de regadio e com milho;

Retirada de terras obrigatória, a partir de 2000/2001 e até 2006/2007, à taxa de base de 10%;

Manutenção, no caso dos pequenos produtores (produção inferior a 92 toneladas), da isenção da retirada de terras obrigatória. A partir do ano de 2000, os pequenos produtores passam a beneficiar de pagamentos específicos em relação às oleaginosas, proteaginosas, sementes de linho e milho, em vez de pagamentos baseados em rendimentos médios de todos os cereais (cf. ponto 5.1 – Cap. V).

1.15 – IMPACTOS DA AGENDA 2000 SOBRE A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL

Prevê-se ainda que a Agenda 2000 provoque os seguintes efeitos na política de desenvolvimento rural:

Apoio comunitário aos investimentos nas explorações agrícolas, com vista à sua modernização e viabilidade, o qual contribuirá, assim, para a melhoria dos rendimentos agrícolas e das condições de vida, de trabalho e de produção;

Concessão de ajudas para facilitar a instalação de jovens agricultores (com menos de 40 anos) que se instalem pela primeira vez numa exploração agrícola;

Apoio à reforma antecipada e concessão de indemnizações compensatórias, por hectare, aos agricultores das zonas desfavorecidas;

Apoio às medidas agro-ambientais com carácter obrigatório, tendo em vista o desenvolvimento sustentável das zonas rurais e a responder à crescente procura de serviços ambientais por parte da sociedade;

Avaliação Global dos Impactos da PAC no Domínio das Culturas Arvenses

Apoio à silvicultura, com o objectivo da manutenção e desenvolvimento das funções económicas, ecológicas e sociais da floresta, concedido apenas a florestas na posse de proprietários privados ou de municípios (cf. ponto 5.1 – Cap. V).



2 – RECOMENDAÇÕES

2.1 – OS ORGANISMOS PAGADORES (INGA E IFADAP) DEVEM IMPLEMENTAR OS MECANISMOS NECESSÁRIOS A ASSEGURAR QUE:

A elegibilidade dos pedidos de ajuda e a sua conformidade com as regras comunitárias sejam sistematicamente controladas antes da autorização dos pagamentos, de forma a evitar pagamentos indevidos;

Os pagamentos tenham sempre como suporte documentos justificativos e sejam contabilizados com toda a exactidão e integralidade;

Os documentos sejam apresentados nos prazos legalmente estabelecidos e de acordo com o previsto nas normas comunitárias.

2.2 – COM O OBJECTIVO DE RESPEITAR O PRINCÍPIO DA BOA GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DAS AJUDAS, DEVE O INGA SEGUIR AS DIRECTRIZES DA COMISSÃO EUROPEIA, DESIGNADAMENTE :

Na amostragem para efeitos de testes materiais de confirmação e erros de avaliação;

Na gestão dos devedores;

Na definição da responsabilidade dos organismos pagadores e entidades credenciadas no que se refere a tarefas delegadas a outros serviços;

Na definição das responsabilidades do INGA, no que se refere à avaliação dos resultados dos controlos físicos.

2.3 – DEVERÁ TAMBÉM O INGA CONTINUAR A DESENCADear OS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS NECESSÁRIOS:

À regularização dos montantes pagos, relativos às campanhas de 1994/1995 e 1995/1996, uma vez que se encontram apurados os montantes indevidamente pagos e, bem assim, concluir o tratamento e apuramento de potenciais devedores ;

Ao ajustamento da norma sobre anulação de pagamentos e consequente crédito ao FEOGA-Garantia;

À implementação de regras necessárias aos registos contabilísticos dos juros relativos às verbas a recuperar sempre que devidos;

A assegurar o cumprimento da obrigatoriedade da retirada de terras nos termos dos regulamentos aplicáveis.

2.4 – DE IGUAL MODO DEVE O IFADAP:

Assegurar o cumprimento dos prazos de tramitação definidos, nomeadamente, na recepção de candidaturas e formalização de contratos;

Elaborar normas internas que definam a actuação dos serviços financeiros do IFADAP no tratamento e contabilização dos devedores e de recuperações, designadamente, sobre os prazos a observar quanto às recuperações.

2.5 – FACE AO PANORAMA AGRÍCOLA APRESENTADO, PODE CONCLUIR-SE, EM SÍNTESE, QUE A COMPETITIVIDADE NO MERCADO AGRÍCOLA E A PROTECÇÃO DO AMBIENTE PRECONIZAM:

O reforço das medidas de apoio à reconversão produtiva e tecnológica e ao ajustamento estrutural dos sistemas de produção e explorações agrícolas e/ou florestais, bem como à adequação, manutenção e desenvolvimento dos sistemas agro-ambientais e agro-rurais.



CAPÍTULO I – PARTE INTRODUTÓRIA

1 – ÂMBITO E OBJECTIVOS DA ACÇÃO

O âmbito inicialmente definido para a presente acção, no Programa de fiscalização para 2000, previa a “avaliação global dos impactos da PAC, no domínio das culturas arvenses, no período 1997/99”.

Porém, tendo em conta que:

A política agrícola comum (PAC) foi sujeita, em 1992, a uma reforma que provocou alterações nas principais organizações comuns de mercado (OCMs) e que introduziu um conjunto de medidas de política usualmente designadas por medidas de acompanhamento da reforma da PAC; e

A decisiva importância que o sector das culturas arvenses, em geral, e dos cereais, em particular, representam no contexto da agricultura da União Europeia (UE) e da PAC;

decidiu-se proceder a uma reflexão mais vasta que permitisse caracterizar o sector agrícola na década de 90, designadamente a sua integração no ambiente macro-económico, bem como a avaliação financeira da PAC e, a partir de 1995, a análise das reorientações na definição de políticas com vista à prossecução dos objectivos fixados na Agenda 2000.

Assim, no Plano Global de Auditoria, fixou-se que o âmbito da auditoria incluiria a “Avaliação Global dos Impactos de PAC, após a reforma de 1992, até à definição dos objectivos estratégicos decorrentes da Agenda 2000, no sector das culturas arvenses”.

Tendo em vista atingir os objectivos da acção e perspectivar o ambiente institucional e operacional elaborou-se o “Log Frame” seguinte, onde se estabeleceram os objectivos gerais e estratégicos, os resultados a atingir, as actividades a desenvolver e os pressupostos limitativos da abordagem, tendo em conta o âmbito da auditoria.

Avaliação Global dos Impactos da PAC no Domínio das Culturas Arvenses

Quadro 1 – LOG FRAME

OBJECTIVO GERAL	OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS	RESULTADOS	ACTIVIDADES	PRESSUPOSTOS
<p>I.</p> <p>Análise dos impactos, em Portugal, da PAC, no âmbito dos objectivos enunciados no Tratado de Roma, designadamente:</p> <p>Aumentar a produtividade da agricultura, desenvolvendo o progresso tecnológico e assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola;</p> <p>Assegurar um nível de vida equitativo à produção agrícola, designadamente pelo aumento do rendimento individual dos agricultores;</p> <p>Assegurar um abastecimento normal dos mercados a preços razoáveis e estáveis para os consumidores.</p>	<p>Análise da evolução do produto agrícola e do rendimento dos agricultores em Portugal, levando em consideração a diversidade agro-ecológica, técnico-económica e socio-estrutural dos diferentes tipos de agricultura e regiões agrícolas portuguesas.</p> <p>Análise da evolução dos preços no produtor e consumidor dos produtos agrícolas portugueses.</p> <p>Análise comparativa da agricultura portuguesa e os outros Estados Membros (EM) na perspectiva dos efeitos da PAC sobre:</p> <p>a competitividade agrícola;</p> <p>as vantagens comparativas;</p> <p>as transferências de rendimentos geradas pelas políticas em vigor;</p> <p>o rendimento agrícola sectorial.</p>	<p>Avaliação dos efeitos da reforma da PAC na agricultura Portuguesa e na UE.</p>	<p>Análise dos factores determinantes da evolução da competitividade e das vantagens comparativas agrícolas.</p> <p>Análise dos factores determinantes da evolução do nível de rendimentos agrícolas e da sua repartição a nível regional e empresarial.</p> <p>Análise dos factores determinantes da evolução do nível e estabilidade dos preços no produtor e no consumidor dos produtos agrícolas.</p> <p>Análise evolutiva da utilização do FEOGA - Garantia no período 1992/98 em Portugal e na UE.</p>	<p>Os trabalhos estão condicionados à informação estatística disponível a nível sectorial, regional e empresarial, em Portugal Continental e na UE.</p>
<p>II.</p> <p>Análise do impacto, em Portugal, das novas orientações adoptadas em relação ao sector das culturas arvenses, no âmbito da Reforma da PAC de 1992;</p> <p>Redução dos níveis de suporte dos preços de mercado;</p> <p>Introdução das ajudas compensatórias à produção;</p> <p>Introdução do pousio obrigatório.</p>	<p>Análise dos efeitos da Reforma de 1992 da OCM das culturas arvenses sobre o produto e o rendimento agrícola e os preços no produtor e consumidor dos respectivos produtos;</p> <p>Análise dos efeitos da Reforma de 1992 da OCM das culturas arvenses sobre:</p> <p>- competitividade;</p> <p>- níveis de suporte de rendimento do sector em Portugal e nos restantes Estados Membros da UE - 15-</p>	<p>Avaliação dos impactos da reforma da PAC no sector das culturas arvenses.</p>	<p>Idem (actividades do ponto I.)</p> <p>Evolução das dotações do orçamento comunitário no período 92/98 no sector das culturas arvenses.</p> <p>Evolução das ajudas directas aos rendimentos dos produtores:</p> <p>Ajudas compensatórias às culturas arvenses (campanhas de 1997 a 2000), por área</p>	<p>A análise dos efeitos da Reforma de 1992 da OCM das culturas arvenses será efectuada com dados obtidos através da base de dados e publicações da OCDE, dados estatísticos publicados pela Comissão Europeia e EUROSTAT e, ainda, das contas económicas da agricultura do INE e INGA.</p> <p>A análise da contribuição da</p>



OBJECTIVO GERAL	OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS	RESULTADOS	ACTIVIDADES	PRESSUPOSTOS
			<p>declarada, por grupo de cultura, por beneficiário e por quantidade e montante pago.</p> <p>Ajudas em termos globais e por região.</p> <p>Análise da recuperação de verbas indevidamente pagas no sector das culturas arvenses.</p>	<p>PAC para a formação dos rendimentos das explorações agrícolas será limitada às seguintes sub-regiões: Entre Douro e Minho e Alentejo.</p>
<p>III.</p> <p>Análise das principais implicações para a agricultura portuguesa, em geral e para o sector das culturas arvenses, em particular, dos compromissos assumidos no contexto da Agenda 2000.</p>	<p>Análise das perspectivas de evolução do sector das culturas arvenses em Portugal no contexto da Agenda 2000.</p>	<p>Avaliação ex-ante das novas reorientações da PAC;</p> <p>A enumeração dos incentivos às práticas agrícolas, sua multifuncionalidade e contribuição do ambiente e património rural.</p>	<p>Análise dos impactos da agenda 2000 sobre a agricultura Portuguesa, em geral e para o sector das culturas arvenses, em particular.</p>	



2 – METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS

Dado o âmbito e a natureza da acção, foi adoptada uma metodologia específica para as fases preliminar e de execução dos trabalhos de campo, as quais se encontram explanadas no *Anexo I*.

3 – CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES

As condicionantes e limitações ao desenvolvimento da auditoria resultaram de:

Especialização técnica do objecto da auditoria;

Diversidade, extensão e complexidade do quadro da regulamentação das ajudas, sistematicamente alterado;

Desagregação dos dados estatísticos por campanha/exercício/ano, dificilmente comparável ao tratamento anual dos dados estatísticos publicados pelo INE;

Dificuldade na obtenção de dados desagregados, relativos à composição das “culturas arvenses”, dadas as mudanças específicas do próprio sector;

Mudança de metodologia no tratamento dos dados estatísticos das contas económicas da agricultura de 1999, impedindo a análise dos dados relativos a 1999, apesar de disponíveis;

Quebras de séries e mudanças de base nas estatísticas constantes das “contas económicas da agricultura de 1995” decorrentes da aplicação, pelo INE, das metodologias do Sistema Europeu de Contas “SEC” e Sistema Nacional de Contas “SNC”.

4 – AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos dos arts. 13º e 87º, nº 3, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, o Relato de Auditoria foi enviado às seguintes entidades:

Instituto Nacional de Garantia Agrícola (INGA)

Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP).

As referidas entidades responderam dentro do prazo fixado pelo Tribunal, a primeira especificamente sobre as conclusões relativas aos pontos 5 do Capítulo II e 3 do Capítulo III, e, ambas sobre algumas das recomendações formuladas no relato.

As alegações relativas às matérias alvo de discordância, ou de dúvidas de interpretação, foram inseridas resumidamente e apreciadas nos respectivos pontos do relatório, sempre que consideradas relevantes.

Avaliação Global dos Impactos da PAC no Domínio das Culturas Arvenses

A fim de dar expressão plena ao contraditório, as respostas das entidades referidas são apresentadas integralmente no **Anexo XI** ao presente Relatório, nos termos dos art. 13º, nº 4, da Lei nº 98/97 e 60º, nº 2, do Regulamento da 2ª Secção aprovado pela Resolução nº 3/98 – 2ª S, de 19 de Junho.



CAPÍTULO II – CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM

1 – A REFORMA DA PAC DE 1992

A política agrícola na UE, a caracterização do sector agrícola em Portugal e as etapas de transição, encontram-se desenvolvidas no *Anexo II*.

1.1 – A Reforma da PAC na UE

Se o principal objectivo das negociações que culminaram no Tratado de Roma e na correspondente instituição da Comunidade Económica Europeia, em 1957, no domínio da agricultura, foi o de incrementar a produtividade o mais rápido possível, a finalidade da *Reforma da PAC de 1992* foi a de tentar alcançar o equilíbrio entre a oferta e a procura no mercado e assim reduzir a criação de excedentes, mantendo o rendimento dos agricultores.

Esta reforma, adoptada em Maio de 1992, impôs uma baixa dos preços garantidos dos produtos agrícolas, parcialmente compensada por ajudas directas aos produtores, ligada ao pousio obrigatório e acompanhada de medidas sociais e ambientais.

Neste contexto, a reforma da PAC de 1992 assentou em duas vertentes principais:

A primeira traduziu-se na introdução de alterações nas OCMs dos cereais, oleaginosas e proteaginosas (culturas arvenses) e da carne de bovinos, que se caracterizaram, no essencial, pela:

redução dos respectivos preços de intervenção, de forma a aproximá-los dos preços mundiais;

introdução de ajudas compensatórias baseadas quer nas superfícies cultivadas (no caso das culturas arvenses) quer no número de animais (caso das vacas aleitantes e dos novilhos machos);

introdução de medidas de gestão da oferta, que assumiram a forma de pousio obrigatório (“set-aside”) e de limitações ao número de animais com direito a prémios (“quotas de subsídio”).

A segunda consistiu na introdução das chamadas *Medidas de Acompanhamento* da Reforma da PAC.

A PAC caracteriza-se, fundamentalmente, pelo elevado nível de apoios que assegura, em média, aos produtores agrícolas da União Europeia, quer através de medidas de suporte de preços de mercado quer mediante ajudas ou pagamentos directos aos produtores, e ainda pelo facto de este tipo de apoios se concentrar num conjunto de produtos bastante restrito (cereais, carne de bovinos e leite). É de referir ainda que a PAC se desenvolve em Estados Membros cujas estruturas produtivas são bastante diferenciadas (culturas dos países do Norte versus culturas dos países mediterrâneos).

Tais factores têm tido implicações sobre a agricultura da UE., provocando alterações no sistema de incentivos à produção, e geram uma distribuição desigual das transferências de rendimento, através dos mercados e do orçamento, entre os quinze Estados Membros.

A necessidade de aprofundar a adaptação da PAC, através de um processo que consolide a estratégia iniciada em 1992, mas que defina, simultaneamente, uma nova reforma da PAC baseada numa maior orientação dos preços institucionais para o mercado e numa abordagem integrada e multi-sectorial do desenvolvimento rural, levou a que a Comissão apresentasse um documento sobre a política futura da União, a chamada Agenda 2000.

1.2 – Consequências da Reforma em Portugal

A implementação da reforma de 1992 teve, no essencial, dois tipos de consequências na agricultura portuguesa:

provocou um decréscimo nos preços no produtor dos cereais e da carne de bovinos;

gerou um aumento significativo no montante total dos pagamentos (ou ajudas) aos produtores de culturas arvenses e aos bonivicultores.

No que se refere aos preços no produtor dos cereais, verificou-se um decréscimo, em termos nominais, de 21 %, entre o triénio 1990-91-92 e o triénio 1996-97-98, o que contrasta com o aumento, ao longo do período em causa, dos preços nominais dos restantes produtos vegetais.

No que diz respeito aos preços nominais no produtor da carne de bovinos, a sua redução, entre os triénios 1990-91-92 e 1996-97-98, foi da ordem dos 12%, o que contrasta com os aumentos verificados durante igual período, nos preços no produtor dos restantes produtos animais.

Em relação à totalidade dos pagamentos (ou ajudas) aos produtores, verifica-se que os montantes pagos aumentaram, entre as campanhas de 1992/94 e de 1998/99, de 39,6 milhões de contos para 138,3 milhões de contos.

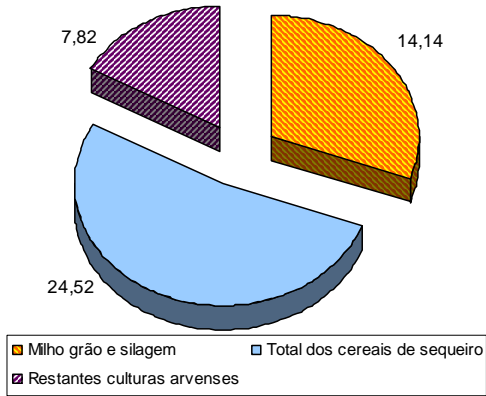
A evolução dos apoios (ajudas co-financiadas e compensatórias) dados neste âmbito às culturas arvenses, em Portugal, regista um aumento entre as campanhas de 1992/93 (13,5 milhões de contos correspondentes exclusivamente à ajuda co-financiada) e 1998/99 (37,8 milhões de contos, dos quais, apenas 5,47 milhões de contos são relativos à ajuda co-financiada).

Os prémios aos produtores de bovinos (prémios às vacas aleitantes e bovinos machos) aumentaram de 3,59 para 18,92 milhões de contos entre 1992/93 e 1998/99.

Dos 32,3 milhões de contos de ajudas directas pagas aos produtores de culturas arvenses na campanha 1998/99, no contexto da respectiva OCM, 24,5 milhões de contos dizem respeito às ajudas por hectare de superfície cultivada com cereais, os quais se referem a uma área total de 636,1 milhares de hectares, dos quais 275,3 milhares de hectares correspondem às culturas de milho grão e de silagem e 117,7 milhares de hectares às do trigo mole e duro (na campanha 1998/99), conforme se pode observar nos gráficos seguintes:

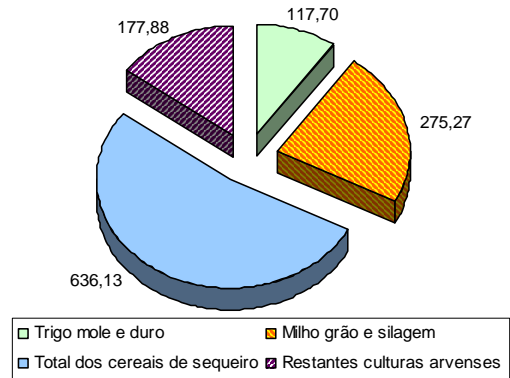


Gráfico 1 – Montantes pagos (milhões de contos)



Fonte: INGA

Gráfico 2 – Área beneficiada (milhares de ha)





2 - AJUDAS DIRECTAS AOS AGRICULTORES

No sentido de evidenciar, de forma global, as ajudas directamente ligadas ao rendimento dos produtores agrícolas, nomeadamente no contexto da política das OCM's e nos apoios relacionados com as medidas de acompanhamento da PAC, no âmbito do FEOGA-Garantia, apresenta-se no *Anexo III* um quadro sintético.

No mesmo anexo identifica-se ainda um conjunto de legislação, quer comunitária quer nacional, considerada mais relevante no sector das culturas arvenses.

2.1 – Parcelário

Por intermédio do Regulamento (CEE) n° 1765/92, do Conselho, de 30 de Junho, referente às culturas arvenses, o qual deu expressão à reforma da OCM deste sector, a Comunidade Europeia aprovou a criação de um Sistema Integrado de Gestão e Controlo (SIGC), o qual veio, posteriormente, a ser formalmente instituído pelos Regulamento (CEE) n° 3508/92, do Conselho, de 27 de Novembro e Regulamento (CEE) n° 3887/92 da Comissão, de 23 de Dezembro.

Nesse sentido, os referidos Regulamentos prevêem a constituição do SIGC relativamente às ajudas comunitárias directas ao produtor, nomeadamente, as ajudas às superfícies agrícolas, tornando-se, assim, indispensável a criação de um Sistema de Identificação do Parcelar Agrícola.

Este sistema teve como principal objectivo a atribuição de um único número a cada elemento da exploração agrícola (parcela/prédio), de modo a permitir a referenciação geográfica das explorações agrícolas.

O referido sistema encontra-se estruturado por Unidades Geográficas Individuais (Concelho) em dois grandes módulos de informação: o módulo gráfico, onde se integra toda a componente vectorial e de imagens ortocartográficas e o módulo alfanumérico, o qual integra a totalidade das tabelas alfanuméricas declarativas, tabelas com a informação cartográfica e tabelas de gestão e manutenção do próprio sistema.

Para a elaboração do parcelário, todo o território continental foi segmentado em blocos agronómicos, tendo cada uma dessas unidades recebido um geocódigo e um código de grupo cultural em função da ocupação cultural predominante.

A referida tarefa foi executada por intermédio de fotointerpretação em gabinete e teve como principal objectivo integrar e validar os códigos de ocupação cultural e delimitar geograficamente as parcelas agrícolas identificadas no decurso dos inquéritos de campo.

Importa, no entanto, salientar que, até à campanha de 1997, a identificação da exploração foi efectuada com base numa referência cadastral ou matricial, que originava algumas diferenças relativamente às áreas declaradas pelos agricultores e às áreas medidas aquando dos controlos físicos.

Só a partir de 1996/97 a identificação das explorações começou a ser efectuada com base no Sistema de Identificação Parcelar, isto é, o que até à data era referenciado por um único prédio passou a ser substituído por um conjunto de parcelas. Assim, a nova numeração parcelar foi atribuída com um

carácter provisório, sendo renumerada em 1998, passando a ser utilizado o número definitivo em quase todo o país.

Apesar de com este Sistema de Identificação de parcelas a situação ter melhorado, constata-se que, quando se realizam controlos efectuados por GPS, e mesmo após a aplicação da tolerância técnica permitida, relativamente a este método de medição, frequentemente são encontradas diferenças entre as áreas declaradas nos pedidos de ajuda dos beneficiários e as áreas medidas na altura do controlo.

2.2 – Plano de Regionalização

A fim de fixar os rendimentos médios utilizados para o cálculo dos pagamentos à superfície, e de acordo com o estabelecido pelos Regulamento (CEE) n° 1765/92, de 30 de Junho, e Regulamento (CE) n° 231/94, de 24 de Janeiro, ambos do Conselho, foi delegada em cada Estado Membro a tarefa de elaborar um Plano de Regionalização que, com base em produtividades estatísticas, adequasse a aplicação desse regime às condições de produção de cada região.

Portugal apresentou então à Comissão, com um substancial atraso, o seu Plano de Regionalização que, após a aprovação da Comissão Europeia em 1996, foi publicado através do Despacho Normativo n° 43-A/96, de 28 de Outubro.

O referido Plano foi elaborado de forma a poder estabelecer as diferentes regiões de produção que deverão traduzir, na medida do possível, o rendimento das culturas praticadas.

Apresentando o nosso país condições edafo-climáticas muito diversificadas ao longo do seu território, que originam grande diversidade de produtividade, houve a necessidade de estabelecer critérios para a determinação das diversas classes de rendimento, definidas ao nível da freguesia, uma vez que:

nas culturas de sequeiro, a capacidade produtiva do solo é determinante no rendimento das culturas;

nas culturas de regadio, como é o caso do milho, não se verifica uma relação tão evidente entre a fertilidade do terreno e o rendimento da cultura, mas existem outros factores, como sejam, a disponibilidade de água e a tecnologia de rega, que influenciam o nível de produtividade.

Assim, nas culturas de sequeiro, uma exploração terá tantas classes de rendimento quanto as diferentes regiões de produção homogéneas a abranger. Dentro de cada região de produção será atribuída uma única classe de rendimento para todas as culturas.

Nas culturas de regadio, para a mesma região de produção, poderão ocorrer entre 1 e 3 classes de rendimento. Uma classe refere-se ao milho, outra é relativa aos outros cereais e uma terceira, que resulta da média ponderada das anteriores, é utilizada para o cálculo do rendimento das oleaginosas.

A compensação pela retirada de terras será processada com base no rendimento médio do sequeiro da respectiva região.

Embora tivesse havido, por parte da Comissão Europeia, uma orientação para a elaboração do Plano de Regionalização, no sentido de que o mesmo se deveria basear em critérios adequados e objectivos,



para cada região do país, Portugal adoptou no seu Plano de Regionalização um sistema de compensação baseado em rendimentos médios, tendo em conta os valores históricos.

Este procedimento não permite a compensação rigorosa de cada agricultor a nível individual, uma vez que aqueles que apresentam rendimentos mais elevados do que a média histórica são relativamente menos favorecidos por este regime. E não promove também melhorias estruturais, vindo assim a beneficiar os agricultores cujos rendimentos são inferiores.

2.3 – Enquadramento Institucional das Principais Ajudas Compensatórias Financiadas pelo FEOGA-Garantia

Após uma análise às ajudas compensatórias a que o Estado Membro Português recorre, considerou-se pertinente fazer, no âmbito do FEOGA-Garantia, uma abordagem das ajudas mais relevantes, em função dos montantes pagos, pelo que se apresenta no *Anexo III* o desenvolvimento das características das principais ajudas e a caracterização e representatividade das culturas arvenses.

2.4 – Medidas de Acompanhamento da PAC

As Medidas de Acompanhamento resultantes da Reforma da PAC são um conjunto de medidas co-financiadas pelo FEOGA-Garantia que visam permitir a remuneração de factores não directamente criadores de riqueza, mas muito importantes, como sejam os recursos naturais e o ambiente.

Trata-se do reconhecimento de que as funções do agricultor não são exclusivamente de índole produtiva, mas também de conservação dos recursos naturais e de preservação do ambiente, devendo ser remunerado pelo desempenho dessas funções.

As principais medidas de acompanhamento são:

Medidas Agro-Ambientais, previstas no Regulamento (CEE) n° 2078/92, que visam a criação de programas destinados a encorajar os agricultores a desenvolverem actividades que possam reduzir os efeitos ambientalmente negativos resultantes das tecnologias agrícolas praticadas, para a manutenção dos sistemas de produção com uma contribuição positiva para a valorização sustentada dos recursos naturais, paisagísticos e ambientais das zonas rurais;

Reforma Antecipada no domínio da actividade agrícola, medida esta decorrente do Regulamento (CEE) n° 2079/92, que tem como objectivo garantir um rendimento adequado durante o período que antecede o acesso às pensões de reforma em vigor, de incentivar o processo de ajustamento estrutural através da libertação de terras destinadas ao aumento da dimensão física das explorações agrícolas e de contribuir para o rejuvenescimento do tecido empresarial agrícola através da prioridade dada à instalação de jovens agricultores nas terras que venham a ser libertadas em consequência do processo de concessão de pensões de reforma antecipada;

Medidas Florestais na Agricultura, instituídas pelo Regulamento (CEE) n° 2080/92, que visam a criação de incentivos para a reconversão de sistemas de produção agrícola, em sistemas de

Avaliação Global dos Impactos da PAC no Domínio das Culturas Arvenses

produção florestal, através da concessão de apoios, quer à realização de investimentos florestais, quer à compensação das perdas de rendimento previstas ao longo do período de maturação dos investimentos em causa.



3 – ENTIDADES INTERVENIENTES

Para levar a efeito a aplicação da Política Agrícola Comunitária em Portugal, foram definidas estruturas agrícolas para intervir nos mercados e intermediar os apoios comunitários.

Os organismos, suas funções e forma de intervenção, nas fases de planeamento, apoio à decisão, recepção e aceitação das candidaturas, dos pagamentos e do controlo são nomeadamente INGA, IFADAP, DRA's, GPPAA e Associações de Agricultores, conforme melhor se discrimina no *Anexo IV*.

As funções desempenhadas pelas entidades atrás referenciadas, no âmbito da recepção de candidaturas, controlo e sistema de pagamentos, bem como as inter-relações que estabelecem com os agricultores e com o INGA encontram-se esquematizadas nos fluxogramas constantes do *Anexo V*.

4 – O SISTEMA UNIFICADO DE CONTROLO – SUC

O sistema unificado de controlo (SUC) foi criado pelo Despacho nº 23/97, de 10 de Abril, definindo o Despacho Normativo nº 30/98 o seu objecto e forma de gestão.

É coordenado pelo INGA (na qualidade de coordenador e pagador do FEOGA-Garantia) e integra o IFADAP (que tutela o controlo às medidas agro-ambientais) e as Direcções Regionais de Agricultura.

O SUC tem como objecto:

A realização de todos os controlos físicos necessários ao cumprimento das disposições regulamentares aplicáveis;

A coordenação das operações de manutenção do parcelário até se atingir o nível operativo geográfico da região agrária.

Os controlos efectuados são realizados por teledetecção e/ou inspecção no terreno, sendo os recursos humanos postos à disposição do SUC, nomeadamente os controladores afectos, geridos pelas DRA's, após ser-lhe ministrado, pelo INGA, um curso de formação.

Das actividades desenvolvidas pelos controladores destacam-se:

Controlo de animais;

Controlo de superfícies;

Controlo das medidas agro-ambientais;

Controlos de entrega de tomate e de citrinos em empresas transformadoras;

Retiradas de frutas e produtos hortícolas ;

Controlo de tabaco;

Manutenção do parcelário agrícola;

Controlo por teledetecção;

Gasóleo colorido e marcado.



5 – O SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO E CONTROLO – SIGC

No seguimento do anteriormente exposto, procurou avaliar-se, no decurso da auditoria, em que medida foram criados e instituídos os elementos de base do SIGC e verificar-se a eficácia dos controlos físicos e administrativos.

A análise global do nível de desenvolvimento do SIGC, relativamente às ajudas compensatórias às superfícies, revela que, até 1998, este sistema não estava completamente implementado, dado o volume de deficiências detectadas.

Os principais pressupostos do desenvolvimento do SIGC consistem na:

Existência de pedidos de ajuda (para verificar as condições de elegibilidade, devendo os agricultores apresentar anualmente um pedido em que identifiquem todas as parcelas agrícolas, incluindo as superfícies forrageiras e as parcelas sujeitas à retirada de terras);

Existência de uma base de dados informatizada (onde conste, em relação a cada exploração agrícola, os dados constantes nos pedidos de ajuda);

Existência de parcelário que possibilite localizar as superfícies declaradas e os controlos efectuados, elementos fundamentais para a correcta aplicação do regime de ajuda ligado à superfície;

Existência de um sistema integrado de controlo destinado ao controlo administrativo e às verificações *in loco*.

Tendo por base os relatórios de certificação dos organismos pagadores do FEOGA-Garantia, elaborados pela IGF¹, e os relatórios especiais e anuais da responsabilidade do Tribunal de Contas Europeu, foi analisado o grau de incumprimento e anomalias observadas, relativamente ao enquadramento regulamentar no sector das culturas arvenses e que são da seguinte natureza:

No sistema de identificação das parcelas agrícolas:

Em 1996, Portugal optou pela utilização de um sistema misto como sistema alfanumérico de identificação das parcelas agrícolas, tendo, em cerca de 80% da superfície, sido utilizado o cadastro, enquanto que nas parcelas agrícolas de menor dimensão, sobretudo na Região Norte do País, foram utilizadas as matrizes fiscais. Este tipo de sistema não permitia realizar controlos cruzados eficazes. Não obstante o controlo por teledeteção ter sido aceite pela Comissão, o controlo no local permitiu detectar a existência de pagamentos de prémios relativos a parcelas que não seriam elegíveis se o método de medição fosse aplicado às parcelas individuais; por outro lado, sendo efectuado tardiamente, impossibilita quer o controlo das culturas quer o grau de cumprimento da retirada de terras.

¹ Nos termos do Decreto-Lei nº 331 – A/95 de 22/12

Nos pedidos de ajuda:

A análise detalhada ao processo de recepção dos pedidos (cf. fluxogramas – *Anexo V*) revela a existência de irregularidades no cumprimento das datas de recepção dos pedidos de ajuda². As irregularidades detectadas no que se refere ao processo de recepção de pedidos demonstram que é possível contornar as datas limite previstas pelos regulamentos, evitando assim a aplicação das sanções previstas, no caso de entrega tardia. O atraso na apresentação dos pedidos provoca demoras nos controlos administrativos e nos controlos realizados no local. Como consequência, o INGA tem dificuldade em respeitar o princípio de boa gestão administrativa e financeira das ajudas.

Nas suas alegações o INGA refere que “*O sistema de recepção de candidaturas implementado em Portugal, com a colaboração das organizações de produtores, garante, ..., o respeito da legislação comunitária, nomeadamente no que se refere às datas-limite de apresentação dos pedidos.*” Acrescenta ainda que “*...na presente campanha, foi introduzida maior segurança nas aplicações de recolha relativamente às datas...*”, com a adopção de algumas soluções que explicita.

Regista-se a iniciativa do INGA de, na presente campanha, adoptar e introduzir, nas aplicações utilizadas, mecanismos e soluções tendentes a suprir as deficiências apontadas.

Nos controlos administrativos:

Nos termos do regulamento (CEE) nº 3887/92, os controlos administrativos são efectuados de forma a assegurar a verificação eficaz das condições de concessão de ajudas, através, designadamente, de controlos cruzados relativos às parcelas, evitando a sua duplicação .

Os Estados Membros podem ainda fixar um limite máximo de retiradas de terras³ que no caso português foi fixado em 30% relativamente às áreas declaradas de zona de rendimento de sequeiro⁴.

Ora, foi observado que não foi feito qualquer controlo cruzado com as medidas agro-ambientais (Regulamento (CEE) nº 2078/92), relativamente aos contratos quinquenais celebrados até Janeiro de 1997, referindo a justificação apresentada por Portugal que este controlo não foi realizado devido à alteração do sistema de identificação das parcelas agrícolas;

A inexistência deste tipo de controlo constitui uma deficiência do sistema de controlo, na medida em que possibilita o pagamento de dois tipos de ajuda relativos à mesma parcela, originando pagamentos indevidos que devem ser reembolsados.

Nas suas alegações, o INGA refere, relativamente ao controlo cruzado com as agro-ambientais, que “*apenas com a publicação do Reg.(CE) 1678/98 da Comissão de 29 de Julho, que altera o Reg. (CEE) nº 3887/92 da Comissão de 23 de Dezembro, passou a ser obrigatório que no pedido de ajudas “superfícies” seja também declarado separadamente “a produção compatível com as exigências da protecção do ambiente e a*

² O pedido de ajuda à superfície deve ser apresentado numa data a fixar pelo Estado Membro, que não pode ser posterior às datas referidas nos artigos 10º, 11º e 12º do Regulamento (CEE) nº 1765/92.

³ A superfície de terras colocadas em pousio não pode ultrapassar a superfície destinada às culturas arvenses em relação à qual é solicitado um pagamento compensatório.

⁴ Decreto-Lei nº 43 – A/96, de 25/10/96, variando o limite máximo em determinadas campanhas.



Tribunal de Contas

preservação do espaço natural, referidas no Reg.(CE) nº 2078/92 do Conselho)". Assim, até Janeiro de 1997, esta obrigação não estava incluída nas disposições do Regulamento que estabelece as normas de execução do sistema integrado de gestão e controlo (SIGC) relativo a determinados regimes de ajudas comunitárias, entre os quais o regime das culturas arvenses..."

Apesar das afirmações do INGA, importa ter em conta que a inexistência de controlo cruzado possibilita o pagamento de dois tipos de ajuda relativos à mesma parcela, o que é contrário aos objectivos das ajudas e à própria regulamentação comunitária.

Nos controlos no local :

Complementares aos controlos administrativos, os controlos no local visam assegurar a verificação do cumprimento das condições de concessão das ajudas. Este tipo de controlo incide numa amostra representativa dos pedidos⁵, baseada numa análise de riscos e numa margem de tolerância, tendo em conta a técnica de medição utilizada.

Portugal efectua cerca de 95% dos controlos no terreno através da teledeteccção.

Apesar deste método ter sido aceite pela Comissão, verifica-se que:

permite o pagamento de prémios relativos a parcelas que não seriam elegíveis se o método de medição fosse aplicado às parcelas individuais;

a teledeteccção não permite efectuar uma distinção entre o trigo mole e o trigo duro⁶;

Os controlos no local são normalmente efectuados tardiamente, impossibilitando o controlo das culturas e, essencialmente, o grau de cumprimento da retirada de terras.⁷

Relativamente ao controlo por teledeteccção, nas suas alegações, o INGA refere que *"... a realização de controlos por teledeteccção permite não só efectuar um maior volume de fiscalizações num espaço de tempo mais curto, possibilitando fiscalizar uma maior percentagem de superfícies declaradas...No que se refere aos controlos físicos no local, os mesmos são mais demorados, apresentam custos de execução 4 a 5 vezes superiores e, por regra, abrangem um número limitado de dossiers não permitindo obter análises mais generalizadas de regiões e de culturas de risco. A possível maior fiabilidade deste tipo de controlos fica, em grande medida, em desvantagem face à teledeteccção atendendo ao volume de fiscalizações que se consegue obter com base neste último método de trabalho."*

No que concerne à distinção entre o trigo duro e trigo mole o INGA refere ainda que *"...este método de trabalho permite efectuar a distinção dessas culturas..."* acrescentando que *"... coloca anualmente em controlo cerca de 70% da superfície declarada como afecta a trigo duro, em que 30 a 40% dessa mesma superfície é sujeita a controlo físico no local..."*.

⁵ Essa amostra deve representar pelo menos 5% dos pedidos de ajuda "superfícies".

⁶ Dado que existe uma grande diferença no nível de ajudas pagas pelo trigo duro e pelos outros cereais, a impossibilidade de controlo origina uma grave deficiência no sistema de controlo, podendo originar pagamentos indevidos.

⁷ Esta observação resulta da análise dos processos sujeitos a reposição de montantes indevidamente pagos e que constituem papéis de trabalho.

Avaliação Global dos Impactos da PAC no Domínio das Culturas Arvenses

Sobre esta matéria importa referir que são reconhecidas as vantagens deste tipo de controlo, importando, no entanto, ter em conta as limitações do mesmo, aliás também apontadas pelo TCE quando refere ⁸ que a “... teledeteção não permite o controlo eficaz das parcelas semeadas com trigo duro...”

⁸Auditoria do TCE no âmbito do FEOGA – Garantia relativa à aplicação em Portugal do SIGC em 1999.



CAPÍTULO III – ANÁLISE EVOLUTIVA DA PAC, EM TERMOS FINANCEIROS

Os apoios financeiros comunitários, essenciais à concretização da PAC e assegurados na vertente dos mercados agrícolas pelo FEOGA-Garantia, correspondem a uma parte considerável do orçamento geral da União Europeia. A elaboração do quadro seguinte permite visualizar o peso das dotações disponíveis para o FEOGA-Garantia no orçamento da UE.

Quadro 2 – O FEOGA-Garantia no orçamento da UE

Un: Mecus

ORÇAMENTO DISPONÍVEL	1994	1995	1996	1997	1998	% 1994/98
Orçamento da UE	70.714,0	76.897,4	82.855,1	83.817,5	84.541,2	20,00
Orçamento do FEOGA Garantia	34.787,0	36.376,0	40.813,0	40.709,0	39.659,0	14,00
Peso do FEOGA Garantia (%)	49,19	47,30	49,26	48,57	46,91	

Fonte: JOC – Relº TCE – 1998

Em termos de análise evolutiva verifica-se que:

O orçamento disponível da UE evidencia um crescimento constante, registando um aumento de 20% no período de 94/98;

O orçamento do FEOGA-Garantia registou um aumento constante entre 1994 e 1996 e um decréscimo entre 1997 e 1998, registando um crescimento de 14% no período de 94/98;

Este fundo representa, aproximadamente, metade do orçamento da UE, registando algumas oscilações no período.

1 – O FEOGA - GARANTIA

O FEOGA-Garantia financia, em especial, despesas de organização comum dos mercados agrícolas, acções de desenvolvimento rural que acompanham o apoio dos mercados e as medidas rurais fora das regiões do objectivo 1, despesas relativas a certas medidas veterinárias e acções de informação sobre a PAC.

A evolução deste fundo e respectiva execução financeira, no período 1994/99, tanto em Portugal como na UE, estão espelhadas no quadro e gráfico seguintes:

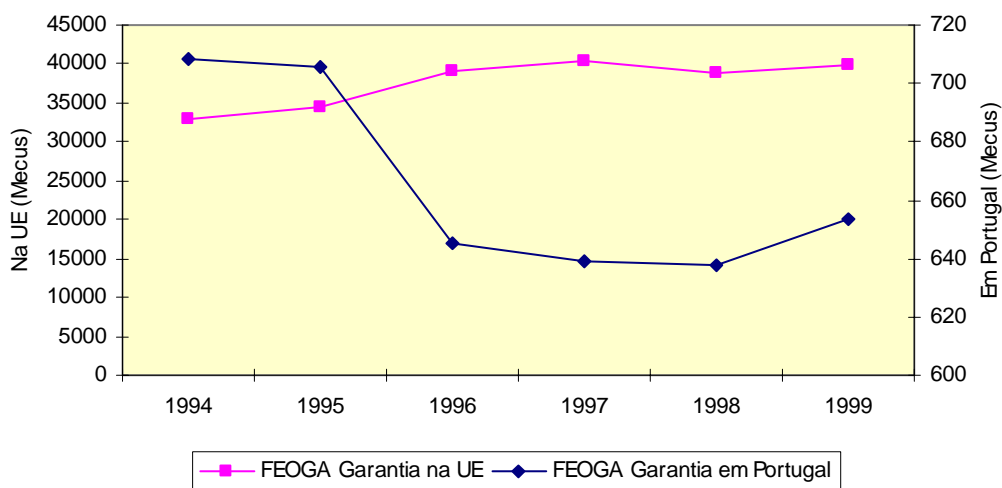
Quadro 3 – A execução do FEOGA Garantia

Un: Mecus

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
FEOGA Garantia na UE	32.970,0	34.503,0	39.108,0	40.423,0	38.748,0	39853,6
FEOGA Garantia em Portugal	708,4	705,8	645,2	638,9	637,7	653,5
Portugal/UE %	2,15	2,05	1,65	1,58	1,65	1,64

Fonte: INGA

Gráfico 3 – A execução do FEOGA Garantia



Concluindo-se que a execução do FEOGA-Garantia, em Portugal, representa, em média, apenas 1,8% da execução na UE, registando uma diminuição em 1996, situação que se manteve até 1999.

A UE apresenta um aumento contínuo até 1997 e alguma oscilação nos anos seguintes.

1.1 – O FEOGA - Garantia na UE

1.1.1 – Dotações Finais do Orçamento FEOGA-Garantia na UE

As dotações finais do orçamento UE/FEOGA-Garantia constituem os valores postos à disposição, pela UE, para a apresentação de despesas pelos Estados Membros. A sua distribuição pelos diferentes tipos de ajudas, do grupo seleccionado, bem como o respectivo peso relativo, apresentam-se no quadro seguinte.

Quadro 4 – Dotações finais - disponibilizadas pela UE

Un: Mecus

Sector	1994		1995		1996		1997		1998		% 1994/98
	valor	%	Valor	%	valor	%	valor	%	valor	%	
culturas arvenses	12.840	37,0	15.034	41,0	16.966	42,0	17.425,4	43,0	17.952	45,0	40,0
azeite	2.060	6,0	862	2,0	2.113	5,0	2.197,7	5,0	2.271	6,0	10,0
frutas e prod. hortícolas	1.665	5,0	1.881	5,0	1.590	4,0	1.584	4,0	1.544	4,0	-7,0
produtos do sector vitivinícola	1.179	3,0	1.044	3,0	805	2,0	1.035,8	3,0	756	2,0	-36,0
leite e produtos lácteos	4.344	12,0	4.268	12,0	3.718	9,0	3.209,8	8,0	2.676	7,0	-38,0
carne de bovino	3.569	10,0	4.100	11,0	6.879	17,0	6.611	16,0	5.201	13,0	46,0
Total das dotações para o FEOGA –G	34.787	100,0	36.376	100,0	40.813	100,0	40.709	100,0	39.659	100,0	14,0

Fonte: JOC – Relº TCE

A análise evolutiva, para o período em análise, permite verificar que o FEOGA-Garantia disponibilizado pela UE registou um acréscimo de 17%, entre 1994 e 1996, e um decréscimo de 3%, entre 1996 e 1998, representando no período 1994/98 um acréscimo de 14%.

Uma análise por sector, para o período 1994/1998 permite observar que as dotações disponíveis para as culturas arvenses sofreram uma evolução positiva constante, com um aumento global de cerca de 40%, espelhando o quadro a evolução e respectivo peso relativo.

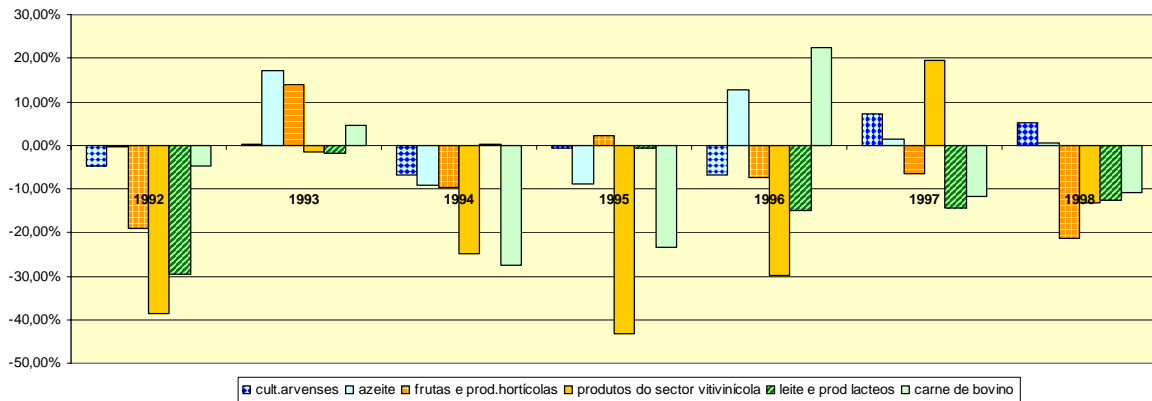
A distribuição ano a ano das dotações disponíveis permite verificar que as mesmas são destinadas, entre 37% e 45%, às culturas arvenses, entre 2% e 6%, para o azeite e entre 2% e 3%, para os produtos vitivinícolas. O sector do leite e produtos lácteos passou de 12%, em 1994 e 1995, para 7%, em 1998. O sector da carne de bovino registou um acréscimo, de 10% para 17%, entre 1994 e 1996, decrescendo, em 1998 (13%).



1.1.2 – Grau de Aproximação/Afastamento das Previsões Orçamentais Iniciais Face à Execução Real

O grau de execução das despesas demonstra-se no gráfico seguinte.

Gráfico 4 – O grau de execução das despesas



Fonte: JOCE - Relº TCE

O gráfico permite visualizar a aproximação (percentual) da execução das despesas face à sua previsão inicial, no conjunto das ajudas seleccionadas.

Assim, as culturas arvenses são o sector cuja execução mais se aproxima da previsão inicial, sendo mesmo superior nos anos de 1997 e 1998. O mesmo se passa com o sector do azeite, o qual apresenta execuções superiores à previsão inicial nos anos de 1993, 1996, 1997 e 1998.

A carne de bovino e os produtos do sector vitivinícola são os que apresentam maiores distorções face às previsões iniciais, atingindo o último, em alguns anos, diferenças superiores a 40%.

1.1.3 – Execução Orçamental do FEOGA-Garantia na UE

A execução do FEOGA-Garantia, no período de 1992 a 1998, por sectores, apresenta a seguinte evolução:

Avaliação Global dos Impactos da PAC no Domínio das Culturas Arvenses

Quadro 5 – Execução orçamental na UE

Un: Mecus

Sectores	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	% 1992/98
culturas arvenses	10.070,7	10.183,9	10.939,4	12.605,7	14.100,9	15.510,4	16.682,6	66,0
azeite	1.754,3	2.468,1	1.819,5	812,5	2.007,7	2.196,0	2.266,7	29,0
frutas e produtos hortícolas	1.253,5	1.663,9	1.556,8	1.833,4	1.589,3	1.569,0	1.509,5	20,0
produtos do sector vitivinícola	1.087,2	1.509,6	1.176,2	857,5	782,2	1.030,1	700,0	-36,0
leite e produtos lácteos	4.006,8	5.211,3	4.248,8	4.028,7	3.582,0	3.101,2	2.596,7	-35,0
carne bovino	4.413,8	3.986,3	3.466,6	4.021,1	6.687,0	6.580,4	5.160,6	17,0
TOTAL FEOGA-Garantia	31.314,0	34.591,0	32.970,0	34.503,0	39.108,0	40.423,0	38.748,0	24,0

Fonte: JOC - Relº TCE

Os dados relativos ao período de 1992 a 1998 revelam a evolução da despesa, podendo concluir-se que as culturas arvenses registam uma evolução crescente e constante a qual, em 1998, atingia, face a 1992, 66%, portanto, substancialmente superior ao crescimento do FEOGA-Garantia na sua globalidade (24%). Esta não foi, porém, a tendência seguida nos outros produtos analisados, registando-se um decréscimo assinalável das ajudas ao leite e produtos lácteos, as quais apresentam quebras de 36%, quando comparadas com 1992.

1.1.4 – O Orçamento FEOGA-Garantia na UE

Os desfazamentos entre a previsão inicial e as dotações efectivamente disponibilizadas, bem como a execução final da despesa, podem observar-se no quadro seguinte.

Quadro 6 – Orçamento da UE

Un: Mecus

Anos	Dotação Inicial	Dotação Final	Execução	Ajustamento Orçamental		Execução Orçamental	
	(1)	(2)		Valor (4)=(2) - (1)	% (5)=(4)/(1)	Valor (6)=(3)-(2)	% (7)=(6)/(2)
1992	32.078	32.024	31.314	-54	-0,17	-710	-2,22
1993	35.292	35.343	34.591	51	0,14	-752	-2,13
1994	36.450	34.787	32.970	-1.663	-4,56	-1.817	-5,22
1995	36.420	36.376	34.503	-44	-0,12	-1.873	-5,15
1996	40.759	40.813	39.108	54	0,13	-1.705	-4,18
1997	40.733	40.709	40.423	-24	-0,06	-286	-0,70
1998	40.237	39.659	38.748	-578	-1,44	-911	-2,30

Fonte: JOC - Relº TCE



Tribunal de Contas

Da análise comparativa entre as dotações iniciais e as finais conclui-se que as diferenças entre elas não são muito relevantes, exceção feita para o ano de 1994 em que se registou uma redução de 4,56 % em relação à dotação inicial.

Relativamente às diferenças verificadas entre as dotações finais e a execução, conclui-se ter havido uma sub-utilização mais significativa do orçamento disponível em relação aos anos de 1994 e 1995 (cerca de 5%) e 1996 (4%).

1.1.5 – As Despesas Autorizadas no FEOGA-Garantia

A análise comparativa da despesa, entre Portugal e um conjunto de países, no período de 1992/1998, é evidenciada no quadro seguinte:

Quadro 7 – Despesas autorizadas - FEOGA-Garantia

Un: Mecus

Países	1992	1993	1995	1996	1997	1998	% 1992/98
Espanha	3.579,30	4.175,70	4.562,30	4.046,90	4.594,10	5.293,50	47,89
França	6.953,00	8.184,80	8.376,60	9.557,60	9.141,70	9.007,20	29,54
Irlanda	1.452,80	1.649,90	1.417,50	1.699,50	2.034,20	1.632,60	12,38
Itália	5.212,30	4.765,40	3.364,30	4.219,90	5.121,40	4.129,20	-20,78
Portugal	424,00	478,10	707,50	645,40	654,90	637,40	50,33
Inglaterra	2.462,00	2.737,90	2.954,00	3.468,20	4.401,20	4.314,20	75,23
TOTAL dos países da UE	32.125,40	34.651,80	34.377,50	39.040,70	40.611,40	38.707,60	20,49
% Portugal	1,32	1,38	2,05	1,65	1,60	1,65	
Média dos países da UE	2.677,12	2.895,68	2.875,23	2.602,70	2.707,40	2.580,50	-3,61

Nota: Não existem elementos disponíveis relativamente a 1994.

Fonte: JOC - Relº TCE

O peso da despesa autorizada para Portugal, face à UE, varia entre 1,32% e 2,05%.

A análise evolutiva das despesas autorizadas para a UE permite concluir que o total das despesas registaram um crescimento assinalável entre 1992 e 1997 (26%) e uma ligeira quebra em 1998 (5%).

Em Portugal, registam-se algumas oscilações cujo crescimento é notório em 1995 (efeito da reforma da PAC).

Apesar de, no período de 1992/1998, ter conseguido um crescimento de 50,33%, Portugal é, no conjunto dos países analisados (essencialmente países mediterrâneos), o que detém o menor peso das despesas autorizadas (entre 1/4 e 1/6 da média dos países da UE).

1.1.6 – As Culturas Arvenses na UE

Numa perspectiva mais detalhada verifica-se que o sector das culturas arvenses é o que assume maior peso no orçamento do FEOGA-Garantia. O quadro e gráfico seguintes espelham o comportamento desta ajuda, no período 1992/1998.

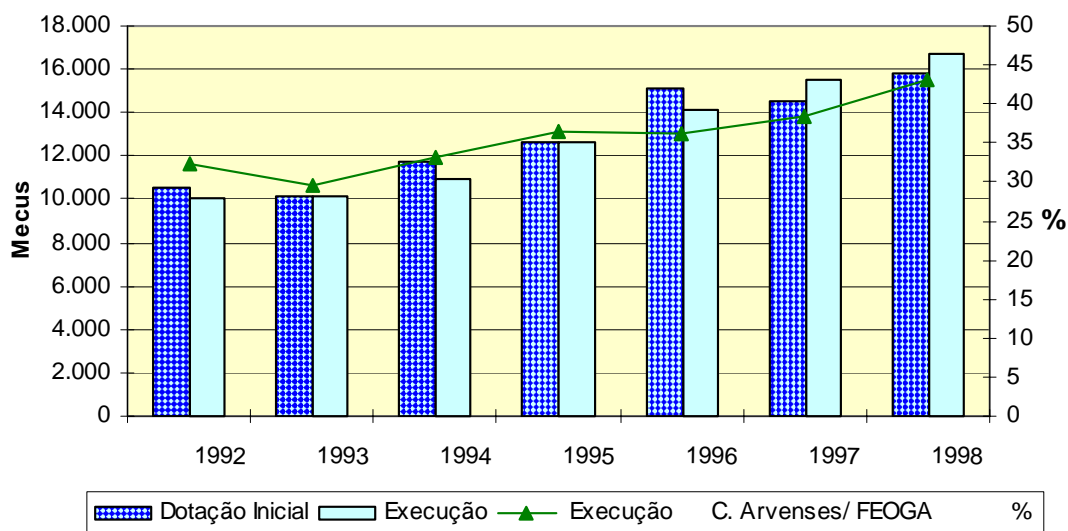
Quadro 8 – O sector das culturas arvenses na UE

Un: Mecus

Anos	Culturas arvenses		FEOGA Garantia	Execução C. Arvenses/ FEOGA %
	Dotação Inicial	Execução	Execução	
1992	10.577	10.071	31.119	32
1993	10.152	10.184	34.591	29
1994	11.752	10.939	32.970	33
1995	12.674	12.606	34.503	37
1996	15.108	14.101	39.108	36
1997	14.479	15.510	40.423	38
1998	15.852	16.683	38.748	43
Total	90.594	90.094	251.462	36
1992/98 %	50	66	25	

Fonte: INGA

Gráfico 5 – O sector das culturas arvenses na UE





Tribunal de Contas

Da sua análise conclui-se que:

As dotações iniciais tiveram um incremento de 50%, sendo o aumento relativo à execução de 66%;

A percentagem de execução das culturas arvenses no FEOGA-Garantia representa, em média 36%, tendo, em 1998, atingido os 43%.



2 – O FEOGA - GARANTIA EM PORTUGAL

2.1 – Recebimentos e Pagamentos de Ajudas no Âmbito do FEOGA-Garantia

O total das ajudas pagas aos beneficiários, desagregado na componente nacional e comunitária, evidencia-se no quadro e gráfico seguintes:

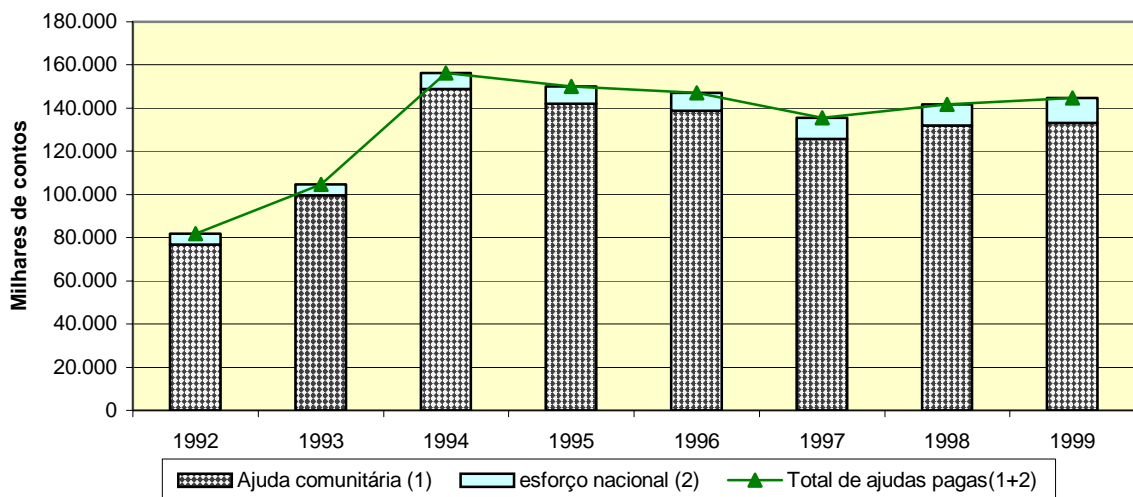
Quadro 9 – O FEOGA - Garantia em Portugal

Un: milhares de contos

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	TOTAL
Ajuda comunitária (1)	76.706	99.575	148.804	141.988	138.770	125.812	131.880	133.250	996.785
Esforço nacional (2)	5.145	4.983	7.570	7.976	8.308	9.628	9.964	11.495	65.069
Total de ajudas pagas (1+2)	81.851	104.558	156.374	149.964	147.078	135.440	141.844	144.745	1.061.854

Fontes: INGA e IFADAP (relativamente às medidas de acompanhamento)

Gráfico 6 – O FEOGA - Garantia em Portugal



No período analisado foram pagas ajudas a beneficiários num total de 1.061.854 milhares de contos, as quais foram financiadas em 94% pela UE, constituindo os restantes 6% a componente nacional.

As ajudas pagas apresentam uma subida exponencial de 80%, entre 1992 e 1994, sofreram uma quebra em 1996 e 1997, e mostram novamente tendência de aumento nos anos seguintes.

2.2 – Execução da Despesa em Portugal

A repartição do FEOGA-Garantia pelo grupo de ajudas seleccionado evidencia os sectores mais beneficiados e a evolução destes no período 1994/1999, conforme quadro e gráfico seguintes:

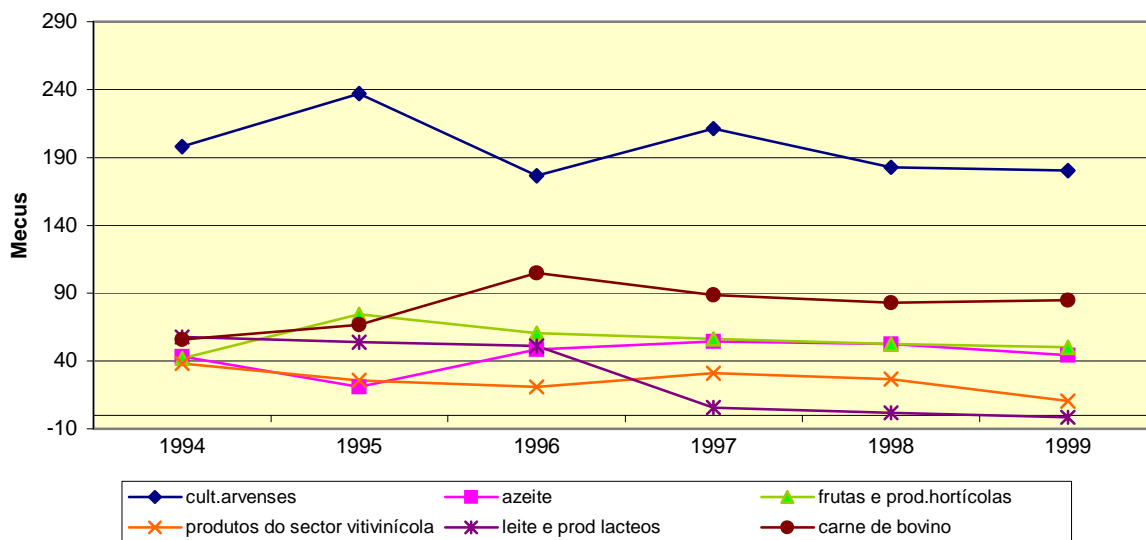
Quadro 10 – Execução da despesa (comunitária) em Portugal

Un:Mecus

Sectores	1994	1995	1996	1997	1998	1999	% 1994/99
culturas arvenses	198,1	237,2	176,6	211,1	182,7	180,1	-9
azeite	43,6	21,1	48,9	54,5	52,6	44,6	2
frutas e produtos hortícolas	41,9	74,5	60,5	56,2	52,5	49,9	19
produtos do sector vitivinícola	38,3	25,9	21	31	26,7	10,3	-73
leite e produtos lácteos	57,9	54	51,2	5,6	2,1	-1,4	-102
carne de bovino	55,9	67	104,8	88,5	82,8	84,9	52
FEOGA - Garantia	708,4	705,8	645,2	638,9	637,7	653,5	-8

Fonte: INGA

Gráfico 7 – Execução da despesa (comunitária) em Portugal





A análise evolutiva da despesa por sectores, no mesmo período, conjugada com o resultado dos relatórios de gestão produzidos pelo INGA, permite concluir que o sector das culturas arvenses, em Portugal, tal como na UE, é sem dúvida o que mais beneficia de ajudas (representando, em média, cerca de 30% da execução do FEOGA-Garantia), verificando-se:

uma redução em 1996, devida à diminuição das ajudas aos cereais;

uma redução em 1998, devida, em parte, à baixa produção cerealífera, ao facto da ajuda ser regressiva e ao novo plano de regionalização que baixou consideravelmente os rendimentos médios regionais.

Importa ainda referir que 1993 foi o primeiro ano em que foram pagas ajudas no âmbito da reforma da PAC, em substituição do regime tradicional em que o agricultor era pago pela sua produção efectiva.

A análise dos restantes sectores constituiu o *Anexo VI*.

2.3 – Culturas Arvenses – Representatividade em Portugal e na UE *

O sector das culturas arvenses é o mais importante, tanto na UE, como em Portugal. O seu comportamento e representatividade são expressos no quadro e gráfico seguintes:

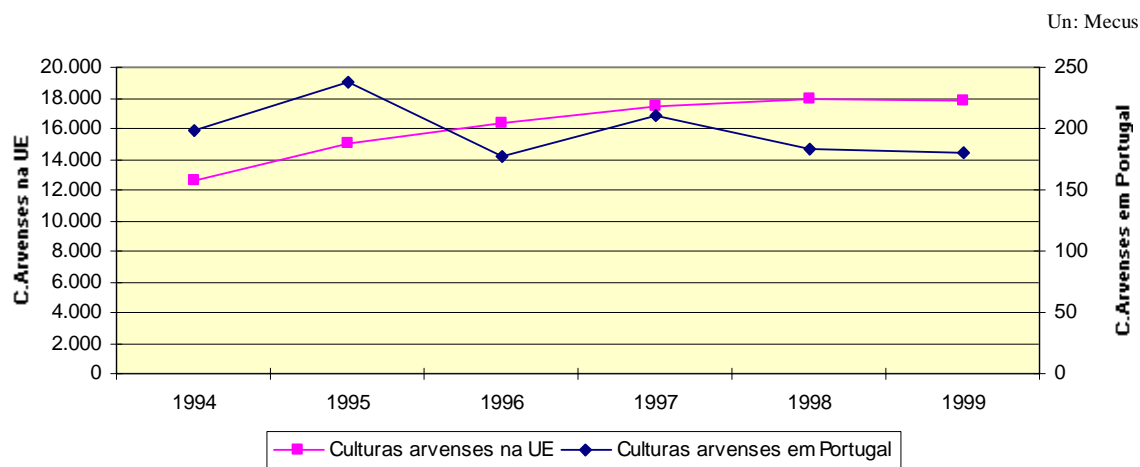
Quadro 11 – Execução das ajudas no sector das Culturas Arvenses

Un: Mecus

		1994	1995	1996	1997	1998	1999	% 1994/99
UE	C. Arvenses	12.655,0	15.001,0	16.372,3	17.414,0	17.945,3	17.865,9	41,0
	% C. Arvenses/FEOGA	38,0	43,0	42,0	43,0	46,0	45,0	
PORTUGAL	C. Arvenses	198,1	237,2	176,6	211,1	182,7	180,1	-9,0
	% C. Arvenses/FEOGA	28,0	34,0	27,0	33,0	29,0	28,0	
PORTUGAL/ /UE	C. Arvenses	1,6	1,6	1,1	1,2	1,0	1,0	

Fonte: INGA

Gráfico 8 – Execução das ajudas no sector das Culturas Arvenses



Através do gráfico e quadro anteriores pode observar-se que o montante das ajudas atribuídas ao sector das culturas arvenses na UE tem registado um crescimento constante no período em análise, apresentando, no ano de 1999, um aumento de 41%, face ao montante executado em 1994.

Em Portugal, o referido sector apresenta uma tendência contrária, com um decréscimo de 9% em 1999 face a 1994 e com quebras assinaláveis nos anos de 1996 e 1998.

A análise comparativa da situação em Portugal face à UE, no período de 1994 a 1999, revela que, na UE, as culturas arvenses representam entre 38% e 46%, na estrutura de produtos do FEOGA-Garantia, enquanto que, em Portugal, esta representatividade se situa entre os 27% e 34%, tendo este sector, em Portugal, um peso relativamente inferior ao registado na UE.

De notar que o sector apresenta um decréscimo no peso relativo das já diminutas ajudas a Portugal, de 1,6% para 1%.



3 – RECUPERAÇÕES DE VERBAS INDEVIDAMENTE PAGAS

O Regulamento nº 1663/95 da Comissão de 7/07, bem como a “guideline” (98) nº 5 da Comissão Europeia, sob a “Lista de devedores”, obriga à existência de um sistema de controlo e recuperação dos montantes indevidamente pagos, assente numa gestão centralizada e informatizada de todos os processos de recuperação.

Neste sentido o INGA, em Maio de 1998, criou, junto da Direcção Jurídica, o “Serviço de Recuperações, Fraudes e Irregularidades”, ao qual compete *intervir, coordenar e gerir todos os processos de recuperação, desencadeando e promovendo as diligências necessárias à eficiente cobrança, em articulação com os Serviços Gestores de Medida e o serviço que realiza o pagamento (Direcção Financeira).*

Assim e uma vez que os processos de recuperação de verbas em curso se encontravam dispersos pelos vários serviços, o Serviço de Recuperações iniciou os trabalhos com o levantamento exaustivo junto de todos os serviços gestores de medida (SGM) dos processos que envolvem pagamentos indevidos.

Foi então criada uma base de dados (*cf. Anexo VII*), a qual, para além de respeitar os requisitos exigidos pela Comissão, no que respeita à lista de devedores, possibilita também o registo e a gestão centralizada e uniforme de todos os processos de potenciais devedores e dos considerados como arquivados, suspensos, incobráveis e findos.

Da documentação produzida e fornecida pelo Serviço de Recuperações verificou-se o seguinte:

Pela análise do livro de devedores, todos os processos a partir de 1996 foram analisados e os pagamentos indevidos estão a ser submetidos a processos de compensação no sistema;

No que respeita às campanhas de 1994/95 e 1995/96, o INGA já procedeu à reanálise de cerca de 1936 processos de recuperação no sector das culturas arvenses, sendo a situação a que se transcreve no *Anexo VII*.

A situação actual é a seguinte:

Quadro 12 – Dívida da Campanha 1994/1995

Origem	Dívida	Recuperações	
		Montante	Data
Controlo administrativo e físico (a recuperar na campanha 1997/98)	239.207.831\$00	94.569.466\$00	15/10/97 13/12/98 28/12/97 20/2/98 27/4/98
Reclamações aceites de controlo administrativo e físico (Abril 98)*	(209.523\$00)		
Total	238.998.308\$00	94.569.466\$00	
Total a Recuperar – 144.428.842\$00			

* Montante das reclamações recebidas – 35.753.150\$00, reclamações não aceites - 35.543.627\$00.

Quadro 13 – Dívida da Campanha 1995/1996

Origem	Dívida	Recuperações	
		Montante	Data
Controlo administrativo e físico (a recuperar na campanha 1997/98)	288.864.490\$00	159.229.699\$00	15/10/97 13/12/98 28/12/97 20/2/98 27/4/98
Reclamações aceites de controlo administrativo e físico (Abril /98)*	4.814.777\$00		
Total	284.049.713\$00	159.229.699\$00	
Total a Recuperar – 129.634.791\$00			

* Montante das reclamações recebidas – 42.125.559\$00, reclamações não aceites - 37.310.782\$00.

Assim, relativamente às campanhas de 1994/95 e 1995/96, encontra-se ainda por recuperar um total de 274 063 633\$00.

Nas suas alegações, o INGA refere que *“as recuperações relativas às campanhas de 1994/95 e 1995/96 foram administrativamente tratadas....Com efeito, foram enviados ofícios de audiência prévia e de decisão final aos respectivos beneficiários solicitando a reposição. Através do pagamento voluntário e da compensação foram recuperadas importâncias significativas. O procedimento de recuperação sofreu uma interrupção quando permanecia em dívida um saldo devedor de cerca de 274 000 contos (1994/95 e 1995/96),”* acrescentando ainda que *“...estão a ser desencadeadas as diligências adequadas à recuperação destes montantes.”*

Regista-se a retoma do processo de regularização das situações de recuperação de saldos devedores, pese embora o longo período de tempo decorrido.

Os dados fornecidos pelo INGA no decurso da acção, relativos à campanha 1996/1997, revelam pagamentos indevidos de 1.670.482.300\$00, encontrando-se recuperados 1.414.358.239\$00 e faltando, assim, recuperar 256.124.061\$00.

Nas suas alegações, o INGA refere que o valor em dívida na campanha 96/97 estava *“... à data em que foi apurada, distribuída por cerca de 12.000 beneficiários. O tratamento administrativo de um tal universo de processos é manifestamente complexo...”* Acrescenta ainda ter implementado *“... um procedimento de recuperação adaptado a estas circunstâncias, optando por prorrogar o período de compensação para que, afinal, permanecesse um universo de processos administrativos (de recuperação) susceptível de ser eficientemente gerido.”* Assim, de acordo com a informação do INGA, do montante em dívida (256.124 contos) *“... permanecem por cobrar cerca de 113. 000 contos respeitantes a um universo de cerca de 5.000 beneficiários, dos quais perto de 4.000 possuem dívidas inferiores a 100 Euros ...”*

Note-se que uma das razões explicativas para o facto de o montante indevidamente pago nesta campanha ser tão elevado, se deve à alteração das taxas de rateio, circunstância que, só por si, implicou pagamentos indevidos no montante de 1.323.723.185\$00.



Tribunal de Contas

A análise efectuada, por amostragem, a processos relativos aos anos de 1994 e 1995 revela que os pagamentos indevidos resultam essencialmente de:

- Erros no cálculo das superfícies;
- Complexidade do Plano de Regionalização Português;
- Deficiente utilização do sistema informático;
- Falta de controlo da conformidade das operações e respectiva documentação;
- Não observância dos prazos de pagamento;
- Incorrecções no preenchimento das candidaturas.

O balanço final dos processos de recuperação em análise leva-nos a concluir que:

Foi bastante positivo o facto de o INGA ter organizado o serviço de recuperação de verbas, circunstância que permitiu a introdução no sistema de todos os potenciais devedores e a compensação imediata aquando do pagamento de qualquer tipo de ajuda;

O INGA, iniciou os procedimentos administrativos necessários à regularização dos montantes pagos indevidamente relativamente às campanhas de 1994/1995 e 1995/1996, e está a desenvolver mecanismos com vista à recuperação de pagamentos indevidos na campanha de 1996/1997.



4 – APURAMENTO DAS CONTAS DO FEOGA-GARANTIA – EXERCÍCIOS DE 1994 A 1997

A decisão de apuramento das contas implica a determinação do montante das despesas efectuadas em cada Estado Membro durante o ano em análise⁹.

O resultado da decisão de apuramento constitui a eventual diferença entre o total das despesas imputadas ao exercício em causa e o total das despesas reconhecidas pela Comissão aquando do apuramento¹⁰.

Desde 1989 os serviços do FEOGA-Garantia recorrem, no âmbito do apuramento das contas, a gabinetes privados de auditoria, com o objectivo de procederem à verificação das declarações de despesa dos organismos pagadores.

Os serviços do FEOGA-Garantia recolhem informação sobre a estrutura jurídica e administrativa de cada Estado Membro, examinando a sua aplicação quer no cumprimento da regulamentação comunitária quer nas medidas adoptadas por cada Estado Membro relativamente à prevenção de fraudes e irregularidades. A análise efectua-se através de verificações, no local, dos processos de pagamento e das medidas tomadas para as inspecções físicas.

O organismo pagador deve executar apenas os pagamentos cuja conformidade tenha sido verificada e deve, mensalmente, em cada exercício declarar os dados correctos relativos aos montantes pagos.

A partir de 1992 os Estados Membros passaram a fornecer informações através de ficheiros informáticos¹¹. A sua utilização permitiu melhorar os controlos efectuados no local através de amostragens estatísticas, da identificação de anomalias e da aplicação da análise de risco.

O programa das missões de inspecção, relativo ao apuramento das contas dos exercícios em análise, compreende, genericamente:

Análise dos sistemas e dos programas de auditoria desenvolvidos nos Estados Membros;

Controlos documentais e as verificações no local de medidas seleccionadas com base no montante das despesas e numa avaliação de risco;

Auditorias às declarações anuais dos Estados Membros, utilizando as missões de inspecção que realizaram verificações no local.

⁹ Artº 8º do Regulamento (CEE) nº 1723/72 da comissão de 26/7/1972, relativo ao apuramento das contas do FEOGA- Secção Garantia, com a última redacção dada pelo Regulamento nº 295/88.

¹⁰ Artº 102º do Regulamento Financeiro, de 21/12/75, com a última redacção dada pelo Regulamento (CE, EURATOM, CECA) nº 2335/95.

¹¹ A Decisão C (96) 2732 da Comissão, de 3/10/96, obriga cada EM a manter determinadas informações à disposição da Comissão sob a forma electrónica.

Avaliação Global dos Impactos da PAC no Domínio das Culturas Arvenses

A análise dos relatórios de apuramento das contas do FEOGA-Garantia, relativas aos exercícios de 1994 a 1997, permitiram observar que:

Os Estados Membros ultrapassaram a data de 31/3 para apresentarem as suas declarações, transmitindo tardiamente correcções e dados complementares, factos que complicam os trabalhos de apuramento e as consequentes decisões de apuramento;

O processo de concertação entre o FEOGA-Garantia e os Estados Membros inicia-se por escrito, aquando da comunicação dos resultados;

São ainda realizadas reuniões bilaterais no âmbito do procedimento de diálogo entre os Serviços da Comissão e os Estados Membros;

Após a fase bilateral, os Serviços da Comissão comunicam as conclusões definitivas acerca das consequências das verificações efectuadas¹².

Na reforma do procedimento de apuramento, a Comissão especificou as normas relativas ao controlo financeiro a observar pelos organismos pagadores.

Assim e a partir do exercício financeiro de 1996, foram adoptados dois procedimentos na decisão de apuramento:

Em 1º lugar, uma decisão de apuramento anual incidindo sobre a integralidade, exactidão e veracidade das contas anuais transmitidas;

Em 2º lugar, a exclusão do financiamento comunitário de todas as despesas que não tenham sido executadas de acordo com a regulamentação.

O apuramento das contas elaborado por cada organismo pagador tem por base as contas anuais, apoiando-se em certificados e relatórios de certificação elaborados por um serviço de auditoria independente, o organismo de certificação¹³.

O procedimento de aprovação dos organismos pagadores tem constituído a base para se enumerarem todas as principais deficiências dos organismos pagadores, sendo estabelecido um prazo para que estes adoptem medidas correctivas.

As principais deficiências reveladas pelas auditorias efectuadas no âmbito do FEOGA-Garantia relacionam-se com:

Incapacidades dos organismos pagadores em assumirem a responsabilidade pela correcção dos pagamentos efectuados;

Falta de procedimentos de controlo adequados;

Procedimentos e sistemas contabilísticos insatisfatórios;

¹²O procedimento da conciliação foi estabelecido pela comissão na Decisão 94/442/CE de 1/7/94 e iniciado sempre que a correcção proposta exceda 500.000 ECUS ou 25% do total da rubrica em causa.

¹³Nos termos do n.º 1 art.º 3º do Regulamento n.º 1663/95 da Comissão.



Deficiências na utilização dos sistemas informáticos;
Controlo de conformidade das operações e sua documentação.

Relativamente aos exercícios de 1994 e 1995, foram propostas correcções forfetárias¹⁴ de 5% e 10% respectivamente, dado o tempo, excessivamente longo, para a recuperação de montantes pagos indevidamente, em aplicação do n.º 2 do art.º 8.º do Regulamento n.º 729/70.

As matérias que conduziram às correcções financeiras da despesa declarada são devidas a:

Taxa insuficiente de inspecções nas explorações;
Controlos administrativos pouco eficazes;
Análise de risco superficial.

Para o exercício de 1995, acabou por ser aplicada uma correcção forfetária de apenas 5%, em virtude de os serviços da Comissão, concluírem por uma apreciação mais favorável do sistema nacional de gestão e controlo, ao reconhecerem, após as alegações de Portugal, que os procedimentos se encontravam já numa fase inicial de implementação.

As conclusões do apuramento das contas relativamente a 1997 permitiram registar progressos substanciais relativamente ao apuramento de 1996, quer no que respeita ao cumprimento de critérios de aprovação de cada organismo pagador quer na certificação das contas.

A Comissão admitiu ainda uma abordagem mais flexível nos primeiros anos que se seguiram à introdução da reforma, não permitindo, todavia, a continuação de:

Não observância de prazos;
Ausência de tomada de medidas adequadas e atempadas nos casos de deficiências graves que possam dar origem à aplicação de correcções financeiras.

¹⁴O recurso às correcções forfetárias só é necessário quando não é possível determinar a verdadeira incidência financeira das deficiências dos sistemas.
Quando é detectado este tipo de deficiências durante uma auditoria, a Comissão utiliza taxas forfetárias de 2%, 5%, 10% ou 25% para calcular o montante da correcção a efectuar.
A taxa de 2% é aplicada quando os controlos chave são satisfatórios mas os controlos secundários são parcial ou totalmente ineficazes.
A taxa de 25% é utilizada quando no Estado Membro ou numa das suas regiões não existe um sistema de controlo para uma medida e há indícios de irregularidades e fraudes frequentes.
As taxas podem ser aplicadas durante os exercícios seguintes até que a situação melhore.
A determinação da taxa a aplicar é inevitavelmente subjectiva.



CAPÍTULO IV – ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DOS OBJECTIVOS ENUNCIADOS NO TRATADO DE ROMA

1 – IMPACTO DA REFORMA DA PAC DE 1992 SOBRE A COMPETITIVIDADE E AS VANTAGENS COMPARATIVAS AGRÍCOLAS NA UE E EM PORTUGAL

Para procedermos à análise do impacto da reforma de 1992 sobre a competitividade e as vantagens comparativas agrícolas, adoptamos a seguinte metodologia de trabalho:

Em primeiro lugar, analisámos a forma como a competitividade e as vantagens comparativas agrícolas evoluíram, nos últimos anos, na UE e em Portugal, procurando identificar os principais factores explicativos de tal evolução após a reforma de 1992.

Em segundo lugar, debruçámo-nos exclusivamente sobre a evolução do sector dos cereais em Portugal nos últimos anos, com o objectivo de analisar o impacto que as alterações introduzidas pela reforma da PAC tiveram neste âmbito.

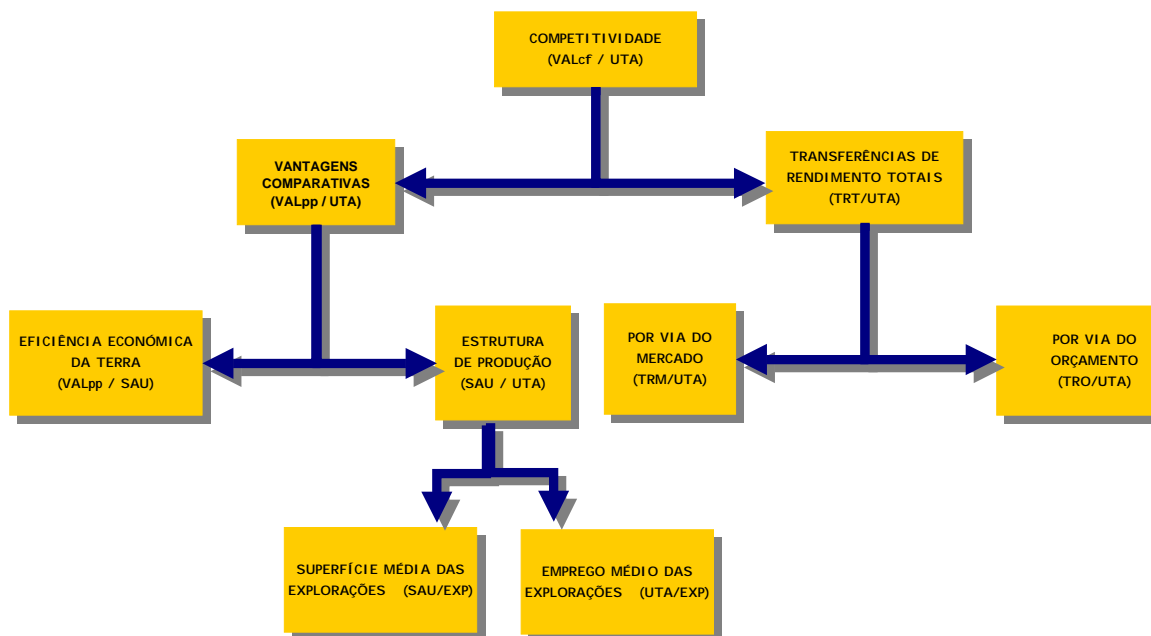
1.1 – A Competitividade e as Vantagens Comparativas Agrícolas na UE e em Portugal antes e depois da Reforma da PAC de 1992

Nesta abordagem desenvolveram-se os conceitos base e os indicadores de análise adoptados e em seguida procedeu-se à análise da evolução da competitividade e das vantagens comparativas das agriculturas da UE e de Portugal.

1.1.1 – Conceitos Base e Indicadores de Análise Adoptados

As relações existentes entre a competitividade, as vantagens comparativas e os suportes dos rendimentos agrícolas, assim como as dos factores que determinam os seus níveis, num dado período no tempo, são representadas na figura seguinte:

Figura 1 - Competitividade Agrícola e Respectiveos Factores Determinantes



Os conceitos base e indicadores adoptados, relativos à competitividade e vantagens comparativas encontram-se desenvolvidos no *Anexo VIII*.

1.1.2 – Evolução da Competitividade, Vantagens Comparativas e Níveis de Suporte dos Rendimento dos Produtores Agrícolas na UE e em Portugal

1.1.2.1 – Na União Europeia

De acordo com os valores obtidos para os indicadores de análise adoptados, a competitividade da agricultura da UE aumentou 194 ECU_s PPP de 1996 por unidade de trabalho/ano (UTA) entre o triénio 1989-90-91 (“1990”) e o triénio 1995-96-97 (“1996”), o que corresponde apenas a um acréscimo de 1,2% no valor do indicador de competitividade adoptado (VAL_{cf}/UTA). Este ligeiro aumento na competitividade média agrícola da UE, entre “1990” e “1996”, resulta de acréscimos reduzidos quer nas vantagens comparativas (VAL_{pp}/UTA) quer nas transferências de rendimento por UTA geradas pelas políticas agrícolas em vigor, às quais corresponderam variações nos respectivos indicadores de, respectivamente, 0,8 e 1,4% (**quadro 14**).



Quadro 14 – Evolução dos indicadores de competitividade, de vantagens comparativas e de suporte dos rendimentos dos produtores agrícolas na UE entre "1990" e "1996"

Indicadores	ECUs PPP de "1996"		Variação entre "1990" e "1996"	
	"1990"	"1996"	ECUs PPP de "1996"	%
Competitividade ⁽¹⁾	15.857	16.051	194	1,2
Vantagens comparativas ⁽²⁾	5.256	5.298	42	0,8
Suporte de rendimentos ⁽³⁾	10.601	10.753	152	1,4

"1990" = média do triénio 1989-90-91

"1996" = média do triénio 1995-96-97

⁽¹⁾ VAL_{cf}/UTA

⁽²⁾ VAL_{pp}/UTA

⁽³⁾ $(VAL_{cf} - VAL_{pp})/UTA$, sendo ⁽³⁾ = ⁽¹⁾ - ⁽²⁾

Fonte: EUROSTAT, OCDE

No que respeita à evolução verificada nos valores do indicador de suporte dos rendimentos agrícolas da UE, constata-se que, entre "1990" e "1996", se alterou significativamente a importância relativa assumida pelas medidas de suporte de preços de mercado (geradoras de transferências de rendimento para os produtores através dos mercados agrícolas) face aos pagamentos aos produtores (correspondentes a transferências líquidas de rendimento para os produtores através do orçamento). De facto, enquanto que os níveis de suporte de rendimento obtidos através do mercado apresentaram, entre "1990" e "1996", um decréscimo por UTA de 2923 ECUs PPP de "1996" (o que corresponde a uma variação de -32% do respectivo valor), as transferências líquidas de rendimento obtidas pelos produtores através do orçamento apresentaram, durante igual período, um acréscimo de 3075 ECUs PPP de "1996" por UTA, ou seja, uma variação de 211,3% face ao valor verificado no triénio 1989-90-91 (**quadro 15**).

Quadro 15 – Análise dos factores explicativos da evolução do nível de suporte dos rendimentos dos produtores agrícolas na UE entre "1990" e "1996"

Indicadores	ECUs PPP de "1996"		Variação entre "1990" e "1996"	
	"1990"	"1996"	ECUs PPP de "1996"	%
Suporte de rendimento				
- através do mercado ⁽¹⁾	9.146	6.223	-2.923	-32,0
- através do orçamento ⁽²⁾	1.455	4.530	3.075	211,3
Total⁽³⁾	10.601	10.753	152	1,4

"1990" = média do triénio 1989-90-91

"1996" = média do triénio 1995-96-97

⁽¹⁾ $(VAL_{pm} - VAL_{pp})/UTA$

⁽²⁾ $(VAL_{cf} - VAL_{pm})/UTA$

⁽³⁾ $(VAL_{cf} - VAL_{pp})/UTA$, sendo ⁽³⁾ = ⁽¹⁾ + ⁽²⁾

Fonte: EUROSTAT, OCDE

As alterações introduzidas pela reforma da PAC de 1992 explicam, no essencial, esta alteração tão significativa no tipo de apoios ao rendimento dos produtores agrícolas, uma vez que são responsáveis:

Avaliação Global dos Impactos da PAC no Domínio das Culturas Arvenses

pela substituição de medidas de suporte de preços de mercado por pagamentos (ou ajudas) compensatórias aos produtores no contexto das alterações introduzidas nas OCMs sujeitas à reforma de 1992;

pela criação de novos pagamentos directos aos produtores no contexto das chamadas medidas de acompanhamento da reforma da PAC.

Em relação à forma como evoluíram as vantagens comparativas agrícolas da UE, no período em causa, importa sublinhar o facto de os respectivos acréscimos serem consequência de uma quebra de 21,4% na produtividade (ou eficiência) económica da terra, compensada por uma melhoria das estruturas de produção agrícola expressas através do aumento verificado (28,3%) na superfície agrícola utilizada por unidade de trabalho agrícola ano (**quadro 16**).

Quadro 16 – Análise dos factores determinantes da evolução das vantagens comparativas agrícolas na UE entre "1990" e "1996"

Indicadores	ECUs PPP de "1996"		Variação entre "1990" e "1996"	
	"1990"	"1996"	ECUs PPP de "1996"	%
Produtividade económica da terra ⁽¹⁾	346,0	272,0	-74	-21,4
Estruturas de produção ⁽²⁾	15,2	19,5	4,3	28,3
Vantagens comparativas ⁽³⁾	5.256,0	5.298,0	42	0,8

"1990" = média do triénio 1989-90-91

"1996" = média do triénio 1995-96-97

⁽¹⁾ VAL_{pp}/SAL

⁽²⁾ SAU/UTA, vindo estes valores expressos em hectares

⁽³⁾ VAL_{pp}/UTA, sendo ⁽³⁾ = ⁽¹⁾ x ⁽²⁾

Fonte: EUROSTAT, OCDE

Poder-se-á assim concluir que os aspectos mais salientes da evolução da agricultura da UE no contexto da reforma da PAC de 1992 se referem, no essencial:

ao aumento significativo da importância relativa dos pagamentos directos aos produtores em detrimento das medidas de suporte de preços de mercado, o que é uma consequência directa das orientações assumidas após 1992;

uma quebra significativa na produtividade económica do factor terra, o que reflecte um processo de extensificação resultante das novas orientações de política agrícola;

um ritmo de ajustamento estrutural que se limitou a compensar os efeitos negativos exercidos pelas alterações resultantes da reforma da PAC sobre a competitividade agrícola da UE.

1.1.2.2 – Em Portugal

Segundo os valores obtidos para os indicadores de análise adoptados, a competitividade agrícola, em Portugal, aumentou 792 ECUs PPP de "1996" por UTA entre "1990" e "1996", o que corresponde a um acréscimo de 13,2% no valor do indicador em causa (VAL_{cp}/UTA). Este ganho médio de



competitividade da agricultura portuguesa foi resultante de um acréscimo de 8% no valor das respectivas vantagens comparativas e de 20% no nível de suporte de rendimento obtido pelos produtores agrícolas através das transferências de rendimento geradas pelas políticas agrícolas em vigor no período “1990”-“1996” (**quadro 17**).

Quadro 17 – Evolução dos indicadores de competitividade , de vantagens comparativas e de suporte dos rendimentos agrícolas em Portugal entre "1990" e "1996"

Indicadores	ECUs PPP de "1996"		Variação entre "1990" e "1996"	
	"1990"	"1996"	ECUs PPP de "1996"	%
Competitividade ⁽¹⁾	5.984	6.776	792	13,2
Vantagens comparativas ⁽²⁾	3.390	3.662	272	8,0
Suporte de rendimentos ⁽³⁾	2.594	3.114	520	20,0

"1990" = média do triénio 1989-90-91

"1996" = média do triénio 1995-96-97

⁽¹⁾ VAL_{cf}/UTA

⁽²⁾ VAL_{pp}/UTA

⁽³⁾ (VAL_{cf} - VAL_{pp})/UTA, sendo ⁽³⁾ = ⁽¹⁾ - ⁽²⁾

Fonte: EUROSTAT, OCDE

No que se refere aos acréscimos verificados no nível de suporte dos rendimentos dos produtores agrícolas entre “1990” e “1996”, são de salientar os aumentos significativos resultantes das transferências líquidas de rendimento para os produtores através do orçamento que foram claramente superiores às perdas de rendimento resultantes da diminuição das transferências obtidas pelos produtores através dos mercados agrícolas (**quadro 18**). De facto, enquanto que os níveis de suporte de rendimento obtidos pelos produtores agrícolas através do mercado sofreram uma redução de 15,7%, entre os triénios “1990” e “1996”, os pagamentos directos aos produtores agrícolas portugueses por via orçamental apresentaram acréscimos de 266%, o que reflecte as alterações introduzidas pela reforma da PAC de 1992 quer, principalmente, ao nível das OCMs abrangidas quer também no que respeita às medidas de acompanhamento entretanto criadas.

Quadro 18 – Análise dos factores explicativos da evolução do nível de suporte dos rendimentos dos produtores agrícolas em Portugal entre "1990" e "1996"

Indicadores	ECUs PPP de "1996"		Variação entre "1990" e "1996"	
	"1990"	"1996"	ECUs PPP de "1996"	%
Suporte de rendimento				
- através do mercado ⁽¹⁾	2.268	1.921	-357	-15,7
- através do orçamento ⁽²⁾	326	1.193	867	266,0
Total⁽³⁾	2.594	3.114	520	20,0

"1990" = média do triénio 1989-90-91

"1996" = média do triénio 1995-96-97

⁽¹⁾ (VAL_{pm} - VAL_{pp})/UTA

⁽²⁾ (VAL_{cf} - VAL_{pm})/UTA

⁽³⁾ (VAL_{cf} - VAL_{pp})/UTA, sendo ⁽³⁾ = ⁽¹⁾ + ⁽²⁾

Fonte: EUROSTAT, OCDE

Avaliação Global dos Impactos da PAC no Domínio das Culturas Arvenses

Do ponto de vista da evolução positiva verificada, entre “1990” e “1996”, nas vantagens comparativas agrícolas, em Portugal, importa sublinhar que elas resultaram de perdas de 20% na produtividade económica da terra, as quais foram mais que compensadas pelas alterações sofridas pelas estruturas de produção, expressas através de um acréscimo de 35% na superfície agrícola utilizada por UTA, entre “1990” e “1996” (**quadro 19**).

Quadro 19 – Análise dos factores determinantes da evolução das vantagens comparativas agrícolas em Portugal entre "1990" e "1996"

Indicadores	ECUs PPP de "1996"		Variação entre "1990" e "1996"	
	"1990"	"1996"	ECUs PPP de "1996"	%
Produtividade económica da terra ⁽¹⁾	660	529	-131	-19.9
Estruturas de produção ⁽²⁾	5.1	6.9	1.8	35.2
Vantagens comparativas ⁽³⁾	3.390	3.662	272	8.0

"1990" = média do triénio 1989-90-91

"1996" = média do triénio 1995-96-97

⁽¹⁾ VAL_{pp}/SAU

⁽²⁾SAU/UTA. vindo estes valores expressos em hectares

⁽³⁾ VAL_{pp}/UTA. sendo ⁽³⁾ = ⁽¹⁾ × ⁽²⁾

Fonte: EUROSTAT. OCDE

Pode-se, também, no caso português, concluir que os aspectos mais salientes da evolução da respectiva agricultura no contexto da reforma da PAC de 1992 se referem, no essencial:

ao crescimento significativo alcançado pelos pagamentos directos aos produtores, resultantes das novas orientações adoptadas pela reforma de 1992, os quais mais que compensaram em valores absoluto e relativo as perdas de transferências líquidas de rendimento obtidas pelos produtores agrícolas através dos mercados agrícolas;

as quebras muito significativas verificadas no contexto da produtividade económica da terra, as quais reflectem opções produtivas e tecnológicas economicamente menos eficientes, que se admite resultarem das alterações introduzidas pela reforma de 1992 no sistema de incentivos associado com os diferentes produtos agrícolas;

um ritmo de ajustamento estrutural capaz de compensar apenas ligeiramente os efeitos negativos que as quebras de produtividade provocaram na competitividade da agricultura em Portugal, no período “1990”-“1996”.

1.1.2.3 – Análise Comparativa União Europeia/Portugal

Da análise comparativa do desempenho económico das agriculturas de Portugal e da UE, no período correspondente à reforma da PAC de 1992, importa salientar os seguintes aspectos:

A agricultura portuguesa apresentou ganhos médios de competitividade no período “1990”-“1996” que foram, em termos de paridade de poder de compra e a preços de “1996”, 4,1 vezes superiores aos obtidos pela agricultura da UE. Este facto, que conduziu a uma melhoria da competitividade relativa da agricultura portuguesa face à da UE, no contexto das respectivas competitividades, resulta, principalmente, dos ganhos de vantagens comparativas



alcançados. De facto, enquanto estes cresceram na agricultura portuguesa 6,5 vezes mais do que na da UE, os acréscimos verificados nos níveis de suporte de rendimentos dos produtores agrícolas foram, apenas, de 3,4 vezes superiores em Portugal do que na UE;

Esta evolução conduziu a que as relações entre as vantagens comparativas agrícolas, em Portugal e na UE, passassem de 64,5%, em "1990" para 69,1%, em "1996", enquanto que a relação dos respectivos níveis de suporte dos rendimentos agrícolas evoluíssem apenas de 24,5% para 29% ao longo do mesmo período de tempo (**quadro 20**).

Quadro 20 – Análise comparativa dos indicadores de competitividade, de vantagens comparativas e de suporte dos rendimentos dos produtores agrícolas de Portugal e da UE e das respectivas variações entre "1990" e "1996"

Indicadores	Relação entre os indicadores de Portugal e da UE em %		Relação entre as variações verificadas em Portugal e na UE entre "1990" e "1996"
	"1990"	"1996"	
Competitividade	37,7	42,2	ganhos 4,1 vezes maiores
Vantagens comparativas	64,5	69,1	ganhos 6,5 vezes maiores
Suporte de rendimento			
- através do mercado ⁽¹⁾	24,8	30,9	perdas 8,2 vezes menores
- através do orçamento ⁽²⁾	22,4	26,3	ganhos 3,6 vezes menores
Total⁽³⁾	24,5	29,0	ganhos 3,4 vezes maiores

Nota: Ver notas dos quadros 14, 15, 17 e 18 e respectivas fontes.

As perdas de produtividade económica da terra foram 1,8 vezes maiores na agricultura portuguesa do que na da UE o que não impediu, no entanto, que os ganhos de vantagens comparativas tenham sido claramente superiores na agricultura portuguesa, durante o período em causa (**quadro 21**).

Quadro 21 – Análise comparativa dos indicadores de produtividade económica, de estruturas de produção e de vantagens comparativas agrícolas de Portugal e da UE e das respectivas variações entre "1990" e "1996"

Indicadores	Relação entre os indicadores de Portugal e da UE em %		Relação entre as variações verificadas em Portugal e na UE entre "1990" e "1996"
	"1990"	"1996"	
Produtividade económica da terra ⁽¹⁾	190,8	194,5	perdas 1,8 vezes maiores
Estruturas de produção ⁽²⁾	33,8	35,4	ganhos 2,4 vezes menores
Vantagens comparativas ⁽³⁾	64,5	69,1	ganhos 6,5 vezes maiores

Nota: Ver notas dos quadros 15 e 18 e respectivas fontes.

Pode-se, assim, concluir que os aspectos mais relevantes do desempenho económico da agricultura portuguesa, no contexto do processo de reforma da PAC de 1992, foram as quebras de produtividade (ou eficiência) económica do factor terra, as quais foram certamente consequência das opções produtivas e tecnológicas resultantes das alterações introduzidas, pela referida reforma, no sistema de incentivos à produção, dos quais importa analisar os que se referem às culturas arvenses em geral e aos cereais em particular.

1.2 – Evolução do Sector dos Cereais em Portugal antes e depois da Reforma da PAC de 1992

A presente análise visou apreciar o impacto da reforma de 1992 sobre o desempenho físico (evolução das áreas semeadas, quantidades produzidas e produtividades obtidas) e económico (evolução da rentabilidade e da eficiência económica) do sector das culturas arvenses em Portugal.

Dada a posição dominante assumida pelo conjunto dos cereais no contexto das culturas arvenses cultivadas em Portugal nos últimos anos, optou-se por abordar exclusivamente o sector dos cereais no âmbito da análise do impacto da reforma da PAC de 1992 no domínio das culturas arvenses em Portugal. De facto, o conjunto dos cereais representa cerca de 83% do valor da produção a preços de mercado do sector das culturas arvenses e cerca de 93% do montante total actualmente pago pelo INGA aos produtores agrícolas no contexto das respectivas ajudas compensatórias.

Nesta abordagem procedeu-se à apresentação dos conceitos base e indicadores de análise adoptados para de seguida se desenvolver a análise da evolução do sector dos cereais, em Portugal, antes e depois da reforma de 1992.

1.2.1 – Conceitos Base e Indicadores de Análise Adoptados

Os conceitos base e indicadores adoptados, relativos à rentabilidade e eficiência económica dos factores intermédios encontram-se desenvolvidos no *Anexo VIII*.

1.2.2 – Evolução da Rentabilidade e Eficiência Económica dos Factores Intermédios Utilizados na Produção de Cereais antes e depois da Reforma da PAC de 1992

A evolução das áreas semeadas, das quantidades produzidas e dos rendimentos unitários do sector dos cereais em Portugal entre "1991" e "1997" estão espelhadas no **quadro e gráficos** seguintes:



Quadro 22 – Evolução das áreas semeadas, das quantidades produzidas e dos rendimentos unitários do sector dos cereais em Portugal entre "1991" e "1997"

Cereais	Áreas semeadas (1000 ha)			Quantidades (1000 ton)			Rendimentos unitários (t/ha)		
	"1991"	"1994"	"1997"	"1991"	"1994"	"1997"	"1991"	"1994"	"1997"
Trigo mole	240,2	225,8	193,2	387,6	377,6	260,5	1,61	1,68	1,31
Trigo duro	22,3	22,3	27,5	37,7	37,0	34,8	1,69	1,68	1,27
Centeio	91,0	67,0	56,8	78,5	55,6	42,4	0,86	0,82	0,74
Cevada	70,3	55,3	34,8	88,6	82,5	41,7	1,26	1,48	1,14
Aveia	99,5	80,1	64,8	64,4	71,1	44,5	0,65	0,89	0,68
Milho grão	217,3	172,9	186,7	641,9	703,4	925,6	2,95	4,06	4,95
Cereais (excepto milho)	523,4	450,5	377,1	656,8	623,8	423,8	1,25	1,38	1,12
Total	740,7	623,4	563,8	1298,7	1327,2	1349,4	1,75	2,13	2,39

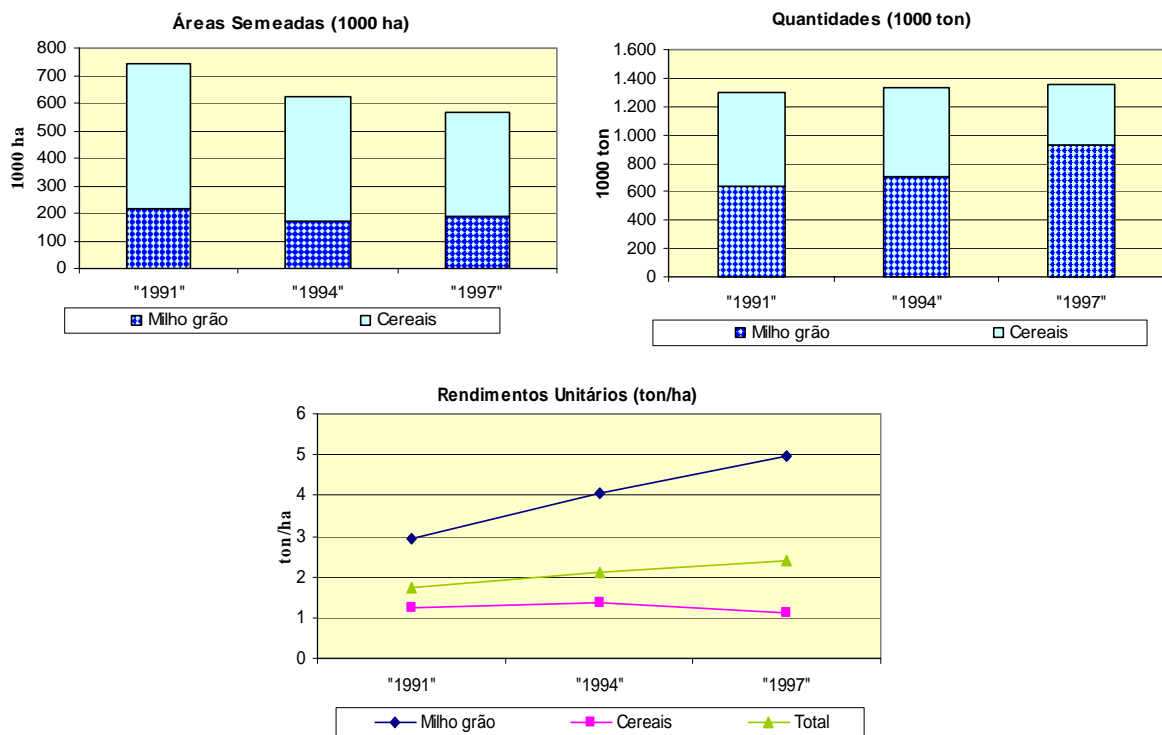
"1991" = média do triénio 1990-91-92

"1994" = média do triénio 1993-94-95

"1997" = média do triénio 1996-97-98

Fonte: INE

Gráfico 9, Gráfico 10 e Gráfico 11 – Evolução das áreas semeadas, das quantidades produzidas e dos rendimentos unitários do sector dos cereais em Portugal entre "1991" e "1997"



A análise do desempenho (ou “performance”) físico do sector português da produção de cereais antes e depois da reforma da PAC de 1992 permite-nos chegar a diferentes tipos de conclusões:

Em primeiro lugar, a superfície semeada com cereais decresceu, entre “1991” e “1997”, cerca de 25%, decréscimo este que foi bastante mais significativo para o conjunto dos cereais de sequeiro (-28% de área cultivada, entre “1991” e “1997”), do que para o milho grão (-14%).

Os decréscimos verificados na área semeada com cereais de sequeiro no período em causa foi bastante menos significativo no caso do trigo, cujo decréscimo de 14% é idêntico ao observado no milho, do que no dos restantes cereais (centeio, cevada e aveia) cuja área semeada se reduziu em 40%, entre “1991” e “1997”.

Em segundo lugar, apesar das reduções de áreas observadas, o volume da produção da totalidade dos cereais manteve-se estável, com um ligeiro acréscimo de 3,9% entre “1991” e “1997”. No caso do milho, assistiu-se a um acréscimo significativo no volume de produção (44.2% entre “1991” e “1997”) que foi, essencialmente, consequência dos ganhos de produtividade alcançados. No caso dos restantes cereais, assistiu-se a um decréscimo da produção que, entre “1991” e “1994”, dependeu, exclusivamente, da redução das áreas semeadas, tendo-se mesmo observado um acréscimo na respectiva produção física, enquanto que as quebras nas quantidades produzidas dos cereais de sequeiro, entre “1994” e “1997”, reflectiram, não só as reduções verificadas nas áreas semeadas, mas também, decréscimos nos respectivos rendimentos unitários (-19% durante este sub-período).

Para podermos compreender os diferentes aspectos anteriormente sublinhados a propósito do desempenho físico do sector dos cereais em Portugal no contexto da reforma da PAC, torna-se indispensável analisar o impacto que esta teve na rendabilidade empresarial e na eficiência económica dos factores intermédios de produção utilizados.

Vejamos que principais conclusões é que se podem retirar para o conjunto dos *cereais de sequeiro*.

Uma primeira conclusão a retirar da análise dos indicadores de rendabilidade em causa é que, apesar das reduções verificadas nos níveis de preços e nos valores unitários das ajudas co-financiadas, a rendabilidade global dos factores (medida através do indicador IRF_1) apresenta melhorias ao longo do período em análise, tendo aumentado de 1,99 para 2,51 entre “1991” e “1994” e tendo decrescido, posteriormente, para 2,28 em “1997” (**quadro 23** e **gráfico 12**). Neste contexto, as reduções verificadas nas respectivas áreas semeadas só se justificam por dizerem respeito a actividades de produção de cereais de sequeiro com rendabilidades bastante inferiores às médias obtidas, para as quais foram encontradas alternativas culturais mais interessantes do ponto de vista empresarial. Não é, assim, de estranhar que os decréscimos verificados nas superfícies semeadas tenham sido mais significativos no centeio, cevada e aveia do que no trigo cujas áreas tenderam a ser ocupadas ou por pastagens de sequeiro ou por povoamentos florestais, na sua maior parte instaladas ao abrigo de uma das medidas de acompanhamento da reforma da PAC de 1992 - os apoios à florestação de terras aráveis.

Quadro 23 – Evolução da rentabilidade empresarial dos factores intermédios utilizados na produção de cereais em Portugal entre "1991" e "1997"

Indicadores	Cereais (excepto milho)			Milho grão		
	"1991"	"1994"	"1997"	"1991"	"1994"	"1997"
IRF ₁ ⁽¹⁾	1,99	2,51	2,28	1,78	3,03	3,04
IRF ₂ ⁽²⁾	1,99	2,02	1,49	1,78	2,32	2,23
IRF ₃ ⁽³⁾	1,69	1,51	1,24	1,62	2,04	1,95

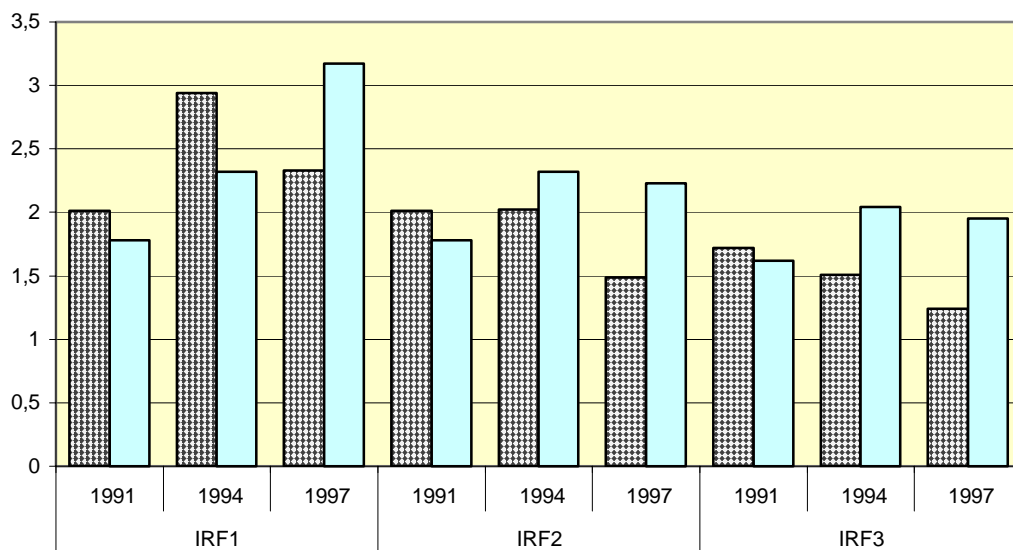
"1991" = média do triénio 1990-91-92

"1994" = média do triénio 1993-94-95

"1997" = média do triénio 1996-97-98

(1) IRF₁ = (VPpm + COF + AC)/Cipm(2) IRF₂ = (VPpm + COF)/Cipm(3) IRF₃ = VPpm/Cipm

Fonte: Cálculos a partir de dados do INE, GPPAA (RICA) e INGA

Gráfico 12 – Evolução da rentabilidade empresarial dos factores intermédios utilizados na produção de cereais em Portugal entre "1991" e "1997"

Uma segunda conclusão a retirar da análise dos indicadores de rentabilidade dos cereais de sequeiro refere-se ao facto de se verificar que os valores obtidos para o indicador IRF₂ (indicador de rentabilidade baseado apenas na ajuda co-financiada) se terem mantido estáveis entre "1991" (IRF₂ = 1,99) e "1994" (IRF₂ = 2,02) apesar das quebras verificadas no IRF₃ (indicador de rentabilidade sem a consideração dos pagamentos aos produtores), o qual passou de 1,69 para 1,51 entre "1991" e "1994" (**quadro 23** e **gráfico 12**).

Este facto deve-se ao efeito de compensação que a ajuda cofinanciada teve em relação às quebras de preços de mercado, entretanto verificadas, efeito este que constitui um incentivo para a melhoria das

respectivas produtividades físicas. Esta melhoria vem expressa nos acréscimos de rendimento unitários verificados no sub-período em causa, os quais foram, em parte, também consequência da redução das áreas ocupadas com cereais de mais baixa produtividade.

Os decréscimos verificados entre “1994” e “1997”, quer nos preços de mercado dos cereais quer, sobretudo, nos valores unitários da ajuda co-financiada, provocaram quebras significativas (**quadro 23** e **gráfico 12**) nos respectivos indicadores de rendabilidade (IRF_2 e IRF_3) as quais explicam a razão pela qual se verificou que, apesar de terem continuado a reduzir-se as áreas semeadas com cereais de rendabilidade mais reduzidas, o rendimento unitário dos cereais de sequeiro decresceram para valores médios de “1997” (1,12 ton/ha) inferiores não só aos de “1994” (1,38 ton/ha) como também aos de “1991” (1,25 ton/ha).

Este facto constitui a terceira e última conclusão a retirar da análise do comportamento dos indicadores de rendabilidade dos factores intermédios utilizados na produção de cereais de sequeiro em Portugal, a qual exprime que o peso crescente assumido pelas ajudas à superfície na rendabilidade empresarial das actividades de produção de cereais de sequeiro permitiu, por um lado, evitar um decréscimo mais acentuado nas respectivas áreas semeadas e constitui, por outro lado, um claro incentivo a uma maior extensificação da respectiva produção. De facto, após a plena aplicação da reforma de 1992, uma parte crescente das actividades de produção de cereais de sequeiro em Portugal, apesar de apresentarem custos de produção unitários superiores aos respectivos preços de mercado e correspondentes ajudas co-financiadas, beneficiava de ajudas compensatórias baseadas nas superfícies semeadas que lhes continuava a garantir resultados mais interessantes do que outras eventuais culturas alternativas.

Neste contexto, os resultados empresariais deste tipo de actividades passou a estar directamente dependente da capacidade para, sem pôr em causa as condições exigidas para o pagamento das ajudas directas em vigor, aproximar os custos de produção unitários das respectivas receitas dependentes das quantidades produzidas. Este tipo de estratégia empresarial implicou, na prática, uma extensificação “forçada” de parte crescente das actividades de produção em causa com os efeitos perversos daí decorrentes para a eficiência económica dos recursos utilizados.

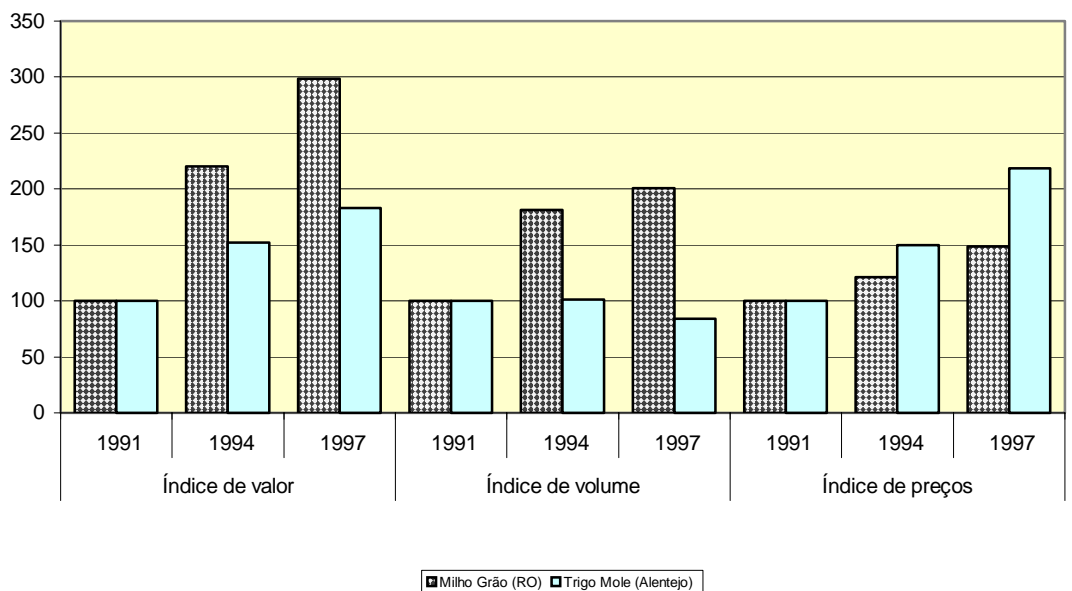
No entanto, os resultados obtidos para os indicadores de eficiência económica dos factores intermédios utilizados, por exemplo, na produção de trigo mole na região do Alentejo (a principal região produtora de cereais de sequeiro), permitem-nos concluir que, entre “1991” e “1997”, se verificaram ganhos de eficiência económica (**quadro 24** e **gráfico 13**). Importa, contudo, salientar que os referidos ganhos de eficiência económica se verificaram, no essencial, no período “1991”-“1994” e que se limitaram a garantir que se viesse quase a atingir em “1994” o respectivo limiar de eficiência económica, em função, fundamentalmente, da evolução favorável verificada para os preços relativos do trigo mole e dos factores intermédios utilizados na sua produção.

Quadro 24 – Evolução da eficiência económica dos factores intermédios utilizados na produção do trigo mole no Alentejo e do milho grão no Ribatejo e Oeste entre "1991" e "1997"

	Trigo mole (ALE)			Milho grão (RO)		
	"1991"	"1994"	"1997"	"1991"	"1994"	"1997"
Áreas semeadas (1000 ha)	177,40	172,0	151,40	29,20	24,70	36,40
Quantidades (1000 ton)	295,90	290,7	211,80	122,50	187,70	306,20
Rendimentos unitários (t/ha)	1,67	1,69	1,40	4,19	7,59	8,40
Indicador de Eficiência Económica de Factores (IEF)	0,66	0,97	1,09	0,83	1,23	1,69
Índice de valor	100	152,0	183,2	100	220,0	298,6
Índice de volume	100	101,3	83,9	100	181,2	200,6
Índice de preços	100	150,0	218,4	100	121,5	148,9

Nota: Ver notas do quadro 22 e respectivas fontes.

Gráfico 13 – Evolução da eficiência económica dos factores intermédios utilizados na produção do trigo mole no Alentejo e do milho grão no Ribatejo e Oeste entre "1991" e "1997"



Entre “1994” e “1997”, os relativamente reduzidos ganhos de eficiência económica alcançados no contexto da produção de trigo mole na região do Alentejo (o respectivo IEF passou de 0,97 em “1994” para 1,09 no triénio 1996-97-98) resultaram, uma vez mais, exclusivamente, das melhorias

verificadas nas relações entre os preços mundiais do trigo mole e os dos preços dos respectivos factores intermédios de produção, os quais compensaram as perdas em volume observadas para o indicador de eficiência económica adoptado.

De facto, os ganhos de eficiência económica observados tiveram subjacentes perdas de produtividade económica associadas à utilização dos factores intermédios de produção, cuja evolução nos permite concluir que, em “1997”, cada factor intermédio de produção de trigo mole na região do Alentejo foi capaz de gerar apenas 82% das unidades de produto final que tinha sido capaz de gerar, em média, no triénio 1993-94-95 (**quadro 24** e **gráfico 13**).

No que se refere ao milho grão, os resultados obtidos a partir dos indicadores de rentabilidade empresarial e de eficiência económica, permitem-nos retirar diferentes tipos de conclusões.

Antes, porém, importa salientar que os indicadores calculados tendem a sobrevalorizar quer a rentabilidade empresarial quer a eficiência económica dos factores utilizados na produção de milho grão. Este facto resulta da importância decisiva que os capitais fundiários (terra, benfeitorias, designadamente barragens, furos, etc.) e de capitais de exploração fixo inanimado (associados a equipamentos de rega utilizados) assumiram no contexto do desempenho económico deste sub-sector da produção de cereais em Portugal, e cujos custos não foram utilizados no cálculo dos indicadores adoptados.

Uma primeira conclusão a retirar da análise dos diferentes tipos de indicadores de rentabilidade financeira calculados para o milho grão em Portugal nos triénios “1991”, “1994” e “1997” é que os valores obtidos são indicativos de que a referida rentabilidade cresceu entre o início e final do período em análise, independentemente da consideração ou não das ajudas directas à produção (**quadro 23** e **gráfico 12**). Esta evolução verificou-se para os dois sub-períodos em análise “1991”-“94” e “1994”-“97”, apenas para o caso do indicador IRF_1 (que leva em consideração o conjunto das ajudas compensatória e co-financiada em vigor), tendo no caso dos outros dois indicadores (IRF_2 e IRF_3) apresentado uma ligeira redução no segundo sub-período em causa. Este facto ficou a dever-se à evolução decrescente sofrida quer pelos preços de mercado quer pela ajuda co-financiada, a qual foi, no entanto, quase completamente compensada pelos ganhos de produtividade que continuaram a ser alcançados, no âmbito desta actividade de produção em Portugal, entre “1994” e “1997”.

Uma segunda conclusão a retirar refere-se ao facto dos ganhos de produtividade que vêm expressos na evolução dos respectivos rendimentos unitários já anteriormente realçados (**quadro 23** e **gráficos 9, 10 e 11**), terem permitido que fossem alcançados ganhos de eficiência económica que, contrariamente aos do trigo mole, resultam, não só de uma evolução favorável nas relações entre os preços mundiais do milho grão e dos preços dos respectivos factores intermédios utilizados na sua produção, como também e principalmente, dos significativos ganhos de produtividade económica obtidos (**quadro 24** e **gráfico 13**). Estes ganhos, que vêm expressos pelo índice de volume referente ao indicador de eficiência económica dos factores utilizados, permitem-nos concluir que o seu crescimento foi, sobretudo, notório até “1994”, tendo apresentado, desde então, uma clara redução no respectivo ritmo de crescimento.



2 – IMPACTO DA REFORMA DA PAC DE 1992 SOBRE O RENDIMENTO DOS PRODUTORES AGRÍCOLAS

Para procedermos à abordagem deste ponto, adoptámos a seguinte metodologia de trabalho:

Em primeiro lugar, analisámos os rendimentos dos produtores agrícolas e dos factores determinantes da sua evolução no Continente Português e nas diferentes regiões agrárias que a integram, antes e depois da reforma de 1992, tomando como referência, para o efeito, a evolução do rendimento médio dos produtores agrícolas da UE.

Em segundo lugar, analisámos o eventual efeito de sobrecompensação decorrente da fixação de ajudas compensatórias baseadas no diferencial dos preços institucionais dos cereais em vigor antes da implementação da reforma da respectiva OCM.

2.1 – Evolução do Rendimento dos Produtores Agrícolas do Continente Português

Na abordagem deste ponto começou-se por desenvolver os conceitos base e os indicadores de análise adoptados e de seguida analisámos o impacto da reforma de 1992 sobre os rendimento dos produtores agrícolas portugueses.

2.1.1 – Conceitos Base e Indicadores de Análise Adoptados

Os conceitos base e indicadores adoptados relativos ao rendimento dos produtores agrícolas encontram-se desenvolvidos no *Anexo VIII*.

2.1.2 – Análise da Evolução dos Rendimentos dos Produtores Agrícolas

De acordo com os resultados obtidos para os indicadores adoptados, o rendimento dos produtores agrícolas de Portugal Continental aumentou, em média, em termos de paridade de poder de compra e a preços reais de “1996”, 1191 ECUs, o que representou um acréscimo de 14,1% em relação ao valor médio do triénio base (1989-90-91) do indicador IRP_1 (**quadro 25**).

Quadro 25 – Evolução do Rendimento dos Produtores Agrícolas em Portugal Continental e na UE entre "1990" e "1996"

Indicadores de	Portugal Continental (ECUs PPP de "1996")		UE (ECUs PPP de "1996")		Variação entre "1990" e "1996"			
					Portugal Continental		UE	
	"1990"	"1996"	"1990"	"1996"	ECUs PPP de "1996"	%	ECUs PPP de 1996	%
Rendimento dos produtores agrícolas								
IRP ₁ ⁽¹⁾	8.443,6	9.634,6	20.908,1	20.179,7	1.191,0	14,1	-728,4	-3,5
IRP ₂ ⁽²⁾	5.096,5	5.357,4	9.965,7	9.751,6	261,0	5,1	-214,1	-2,1
Suporte do rendimento dos produtores								
ISRT ⁽³⁾	3.347,1	4.277,2	10.942,4	10.428,1	930,0	27,8	-514,3	-4,7
ISRM ⁽⁴⁾	2.893,2	2.635,5	9.440,5	6.035,1	-257,7	-8,9	-3.405,4	-36,1
ISRO ⁽⁵⁾	453,9	1.641,7	1.502,0	4.393,0	1.187,8	161,7	2.891,1	92,5

⁽¹⁾VAB_{cr}/EXP

⁽²⁾VAB_{pp}/EXP

⁽³⁾TRT/EXP, sendo TRT=VAB_{cr} - VAB_{pp}

⁽⁴⁾TRM/EXP, sendo TRM=VAB_{pm} - VAB_{pp}

⁽⁵⁾TRO/EXP, sendo TRO=VAB_{cr} - VAB_{pm}

Fonte: EUROSTAT, INE e OCDE

Esta melhoria do rendimento médio dos produtores agrícolas do Continente ficou a dever-se em parte ao aumento da riqueza gerada a preços paritários (+5,1% em relação a "1990"), mas resultou, principalmente, do acréscimo verificado no respectivo nível de suporte de rendimento gerado pelas políticas agrícolas em vigor (+27,8% em relação a "1990"). Importa realçar que o aumento verificado entre "1990" e "1996" no referido nível de suporte de rendimento resultou, exclusivamente, do aumento das transferências de rendimento geradas pelas políticas através do orçamento (+161,7% em relação a "1990") as quais mais do que compensaram as reduções verificadas nas transferências de rendimento através do mercado (-8,9% entre "1990" e "1996").

Durante igual período, o rendimento dos produtores agrícolas da UE (em ECUs PPP de "1996") apresentou um decréscimo de 728,4 ECUs entre "1990" e "1996", o que representou uma quebra de 3,5% em relação ao valor do indicador IPP₁ de "1990" (**quadro 25**). Este decréscimo resultou, principalmente, da redução observada no nível de suporte dos rendimentos (-4,7% em relação ao "1990") resultante das transferências geradas pelas políticas agrícolas em vigor, cujos acréscimos verificados nas transferências de rendimento através do orçamento (+92,5% entre "1990" e "1996") não foram suficientes para compensar a quebra de 36,1 % sofrida pelas transferências resultantes das medidas de suporte de preços de mercado após a reforma da PAC de 1992.

A análise comparativa dos Rendimentos dos Produtores Agrícolas de Portugal Continental e da UE antes e depois da Reforma da PAC de 1992 consta do **quadro e gráfico** seguintes:



Quadro 26 – Análise comparativa dos Rendimentos dos Produtores Agrícolas de Portugal Continental e da UE antes e depois da Reforma da PAC de 1992

Un: (%)

Indicadores de	"1990"		"1996"	
	Portugal Continental	UE	Portugal Continental	UE
Rendimento dos produtores agrícolas				
Com Políticas ⁽¹⁾	40,4	100,0	47,7	100,0
-Sem Políticas ⁽²⁾	51,5	100,0	54,9	100,0
Suporte do rendimento dos produtores				
-Total⁽³⁾	30,6	100,0	41,0	100,0
-Através do orçamento ⁽⁴⁾	30,2	100,0	37,4	100,0

⁽¹⁾ VAB_{cf}/EXP –

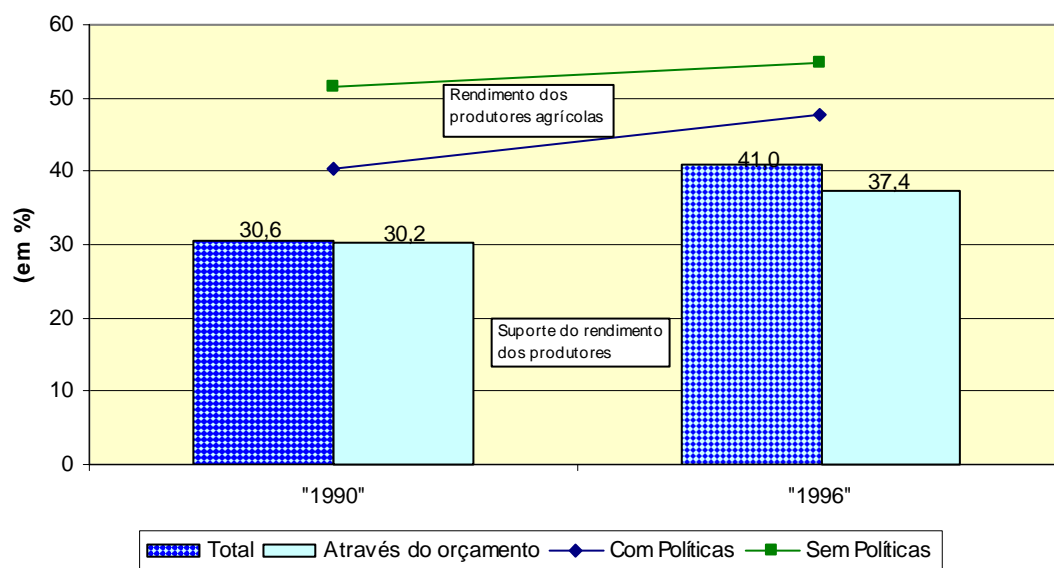
⁽²⁾ VAB_{pp}/EXP

⁽³⁾ TRT/EXP, sendo TRT=VAB_{cf}- VAB_{pp}

⁽⁴⁾ TRO/EXP, sendo TRO=VAB_{cf}- VAB_{pm}

Fonte: EUROSTAT, INE e OCDE

Gráfico 14 – Rendimento dos produtores agrícolas em Portugal



Em consequência das diferentes evoluções verificadas em Portugal Continental e na UE entre “1990” e “1996” pode concluir-se que:

a posição relativa dos produtores agrícolas portugueses melhorou, após a reforma da PAC de 1992, face à dos produtores agrícolas da UE, quer ao nível dos respectivos rendimentos, quer ao nível das correspondentes transferências geradas pelas políticas em vigor;

Avaliação Global dos Impactos da PAC no Domínio das Culturas Arvenses

o peso assumido pelas transferências de rendimento geradas através do orçamento (correspondentes aos pagamentos aos produtores agrícolas feitos no contexto da PAC) aumentou de forma significativa tanto em Portugal como na UE entre “1990” e “1996” (quadro 27).

Quadro 27– Importância relativa dos Suportes de Rendimento gerados pelas políticas agrícolas através do mercado e do orçamento em Portugal Continental e na UE antes e depois da Reforma da PAC de 1992

(%)

	"1990"		"1996"	
	Portugal Continental	UE	Portugal Continental	UE
Suporte do rendimento dos produtores				
Através do mercado ⁽¹⁾	86,4	86,3	61,6	57,9
Através do orçamento ⁽²⁾	13,6	13,7	38,4	42,1
Total⁽³⁾	100,0	100,0	100,0	100,0

⁽¹⁾ $(VAB_{pm} - VAB_{pp})/EXP$ –

⁽²⁾ $(VAB_{cf} - VAB_{pm})/EXP$

⁽³⁾ $(VAB_{cf} - VAB_{pp})/EXP$

Fonte: EUROSAT, INE e OCDE

Para procedermos à análise do comportamento do Rendimento dos Produtores Agrícolas das diferentes regiões agrárias que integram o Continente Português, procedemos à sua classificação com base nos dois seguintes critérios:

a **variação positiva ou negativa** sofrida pelos valores médios regionais do VAB_{cf} por exploração agrícola (Indicador IRP_1) entre “1990” e “1996”;

a relação existente em “1996” entre os níveis médios de rendimentos dos produtores agrícolas de cada região agrária e os correspondentes níveis de rendimento apresentados, em média, pelo conjunto dos produtores, quer de Portugal Continental, quer da UE.

Os resultados obtidos no âmbito da referida classificação constam do **quadro 28**.



Quadro 28 – Classificação das Regiões Agrárias do Continente Português de acordo com a variação e o nível dos respectivos Rendimentos dos Produtores Agrícolas após a Reforma de 1992

		Nível do Rendimento dos Produtos Agrícolas depois da Reforma da PAC de 1992 ("1996")		
		Inferior à média de Portugal Continental	Superior à média de Portugal Continental e inferior à da UE	Superior à média da UE
Variação entre "1990" e "1996"	Negativa	EDM	-	-
		TM		
		BI		
	Positiva	BL	RO	ALE
ALG				

Da análise dos dados constantes deste quadro podem retirar-se quatro diferentes tipos de conclusões:

Primeiro, os rendimentos dos produtores agrícolas das regiões do Entre-Douro e Minho (EDM), Trás-os-Montes (TM) e Beira Interior (BI) apresentaram, em média, uma variação negativa entre “1990” e “1996”, tendo-se verificado que, neste último triénio, o nível dos rendimentos dos respectivos produtores agrícolas atingiu um nível inferior aos correspondentes níveis apresentados, em média, pelos produtores agrícolas do conjunto de Portugal Continental e da UE;

Segundo, apesar do rendimento dos produtores agrícolas da Beira Litoral (BL) ter apresentado um acréscimo entre “1990” e “1996”, o respectivo nível de rendimento continuava inferior, em “1996”, aos níveis médios de rendimento dos produtores agrícolas de Portugal Continental e da UE;

Terceiro, os rendimentos dos produtores agrícolas do Ribatejo e Oeste (RO) e do Algarve (ALG) apresentavam, em média, variações positivas entre “1990” e “1996”, sendo os respectivos níveis de rendimento superiores, em “1996”, ao nível médio de rendimento dos produtores agrícolas do Continente Português, mas inferiores aos correspondentes níveis médios da UE;

Quarto, apenas os produtores agrícolas da região do Alentejo (ALE) é que, tendo visto os respectivos rendimentos crescerem, em média, entre “1990” e “1996”, atingiram, neste último triénio, níveis de rendimento superiores aos correspondentes níveis médios, quer de Portugal Continental quer da UE.

De forma a podermos compreender melhor o papel desempenhado pela reforma da PAC de 1992 na evolução dos rendimentos dos produtores agrícolas de Portugal Continental, optámos por analisar a evolução verificada, entre “1990” e “1996”, nas regiões agrárias do EDM e ALE que apresentaram, neste âmbito, comportamentos extremos.

Avaliação Global dos Impactos da PAC no Domínio das Culturas Arvenses

No caso do EDM importa realçar, neste âmbito, quatro diferentes aspectos:

Primeiro, o decréscimo verificado no rendimento dos respectivos produtores agrícolas, entre “1990” e “1996”, que correspondeu a uma variação de -1,6%, foi consequência da conjugação de (**quadro 29**):

uma redução de 15,3% no valor dos rendimentos agrícolas gerados independentemente das políticas agrícolas em vigor;

uma quebra de 15,1% nas transferências de rendimento geradas através do mercado pelas medidas de suporte de preços;

um acréscimo significativo (300,6%) nas transferências de rendimento geradas através do orçamento resultantes dos pagamentos (ou ajudas) aos produtores agrícolas da região.

Quadro 29 – Evolução do Rendimento dos Produtores Agrícolas no Entre-Douro e Minho e no Alentejo entre "1990" e "1996"

Indicadores de	EDM (ECUs PPP de "1996")		ALE (ECUs PPP de "1996")		Variação entre "1990" e "1996"			
	"1990"	"1996"	"1990"	"1996"	EDM		ALE	
					ECUs PPP de "1996"	%	ECUs PPP de "1996"	%
Rendimento dos produtores agrícolas								
IRP ₁	6.676,5	6.568,8	17.232,4	23.883,2	-107,7	-1,6	6.650,8	38,6
IRP ₂	2.711,5	2.296,0	6.654,0	9.902,2	-415,5	-15,3	3.248,3	48,8
Suporte do rendimento dos produtores								
ISRT	3.965,0	4.272,8	10.578,4	13.980,9	307,8	7,8	3.402,5	32,2
ISRM	3.748,3	3.181,6	8.409,7	5.028,1	-566,7	-15,1	-3.381,7	-40,2
ISRO	216,7	1.091,2	2.168,7	8.952,9	874,5	300,6	6.784,2	212,8

Nota: ver notas do quadro 25.

Segundo, dadas as variações ocorridas nos rendimentos dos produtores agrícolas entre “1990” e “1996”, o nível de rendimento dos produtores agrícolas do EDM (**quadro 30 e gráfico 15**) apresentou ligeiras melhorias em relação ao da UE (para um índice 100 da UE, o EDM passou de 31,9 para 32,6), mas piorou de forma significativa em comparação com os níveis médios dos rendimentos dos produtores agrícolas quer do ALE (que passou de 82,4 para 118,4) quer de Portugal Continental (que passou 40,4 para 47,7).



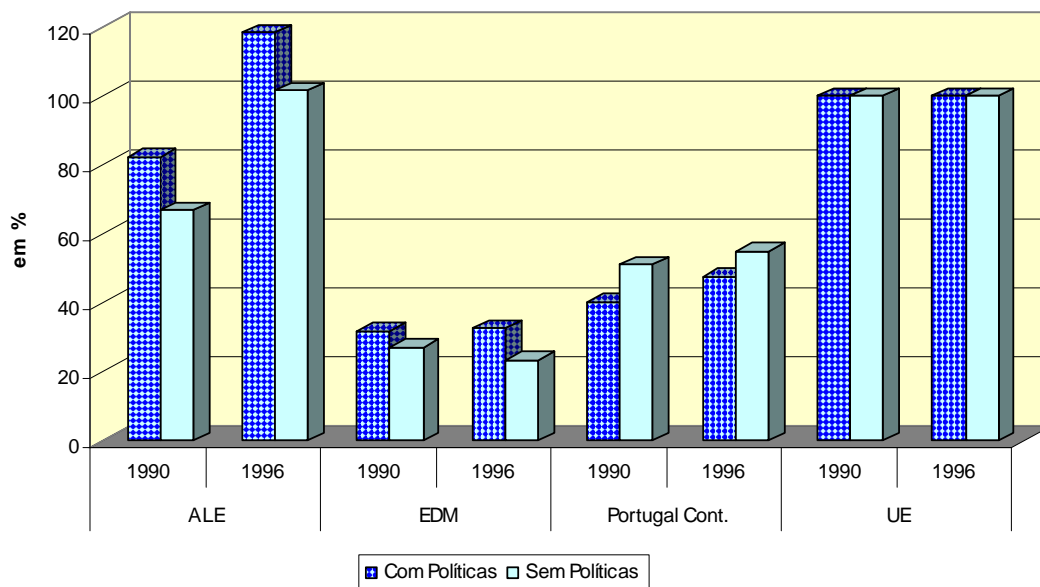
Quadro 30 – Análise comparativa dos Rendimentos dos Produtores Agrícolas do Entre-Douro e Minho, do Alentejo e de Portugal Continental e da UE antes e depois da Reforma da PAC de 1992

UE = 100

	"1990"				"1996"			
	EDM	ALE	Portugal Cont.	UE	EDM	ALE	Portugal Cont.	UE
Rendimento dos produtores agrícolas								
- Com Políticas	31,9	82,4	40,4	100,0	32,6	118,4	47,7	100,0
- Sem Políticas	27,2	66,8	51,1	100,0	23,5	101,5	54,9	100,0
Suporte do rendimento dos produtores								
- Total	36,2	96,7	30,6	100,0	41,0	134,1	41,0	100,0
- Através do orçamento	14,4	144,4	30,2	100,0	24,8	203,8	37,4	100,0

Nota: ver notas do quadro 26.

Gráfico 15 – Rendimento dos produtores agrícolas



Terceiro, o peso relativo das transferências geradas pelas políticas no rendimento médio dos produtores agrícolas do EDM (**quadro 31**) manteve-se constante entre “1990” (59,4%) e “1996” (59,2%) peso este que, sendo semelhante ao verificado para o ALE (61,4% em “1990” e 58,6% em “1996”) se manteve sempre claramente superior aos apresentados pela UE (52,4% em “1990” e 51,7% em “1996”) e, sobretudo, por Portugal Continental (39,7% em “1990” e 44,4% em “1996”).

Avaliação Global dos Impactos da PAC no Domínio das Culturas Arvenses

Quadro 31 – Contribuição das transferências de rendimento geradas pelas políticas agrícolas para a formação dos Rendimentos dos Produtores Agrícolas do Entre-Douro e Minho, Alentejo, Portugal Continental e da UE antes e depois da Reforma da PAC de 1992

%

	"1990"				"1996"			
	EDM	ALE	Portugal Cont.	UE	EDM	ALE	Portugal Cont.	UE
Rendimentos dos produtores agrícolas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Transferências de rendimento geradas pelas políticas								
Através do mercado	56,1	48,8	34,3	45,2	48,4	21,1	27,4	29,9
Através do orçamento	3,3	12,6	5,4	7,2	10,8	37,5	17,0	21,8
Total	59,4	61,4	39,7	52,4	59,2	58,6	44,4	51,7

Nota: ver notas dos quadros 25 e 26.

Quarto, a importância relativa assumida pelas transferências geradas pelas políticas através do orçamento aumentou de forma significativa no EDM, entre "1990" e "1996", evolução esta que não foi suficiente para a tornar nem superior à importância das transferências geradas pelas políticas através do mercado no EDM, em "1996", nem superior à importância relativa assumida pelas transferências orçamentais, em "1996", no ALE, Portugal Continental e UE (quadro 32).

Quadro 32 – Importância relativa dos Suportes de Rendimento gerados pelas políticas agrícolas através do mercado e do orçamento no Entre-Douro e Minho, Alentejo, Portugal Continental na UE antes e depois da Reforma da PAC de 1992

%

	"1990"				"1996"			
	EDM	ALE	Portugal Cont.	UE	EDM	ALE	Portugal Cont.	UE
Suporte do rendimento dos produtores								
Através do mercado	94,5	79,5	86,4	86,3	74,5	36,0	61,6	57,9
Através do orçamento	5,5	20,5	13,6	13,7	25,5	64,0	38,4	42,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: ver notas do quadro 27.



No caso do ALE, são também quatro os principais aspectos a sublinhar:

Primeiro, o acréscimo verificado no rendimento médio dos respectivos produtores agrícolas entre “1990” e “1996”, que correspondeu a uma variação de 38,6%, resultou da conjugação de (**quadro 29**):

um aumento significativo (48,8%) no valor dos rendimentos agrícolas gerados independentemente das políticas agrícolas em vigor;

uma quebra acentuada (40,2%) nas transferências de rendimento geradas através do mercado pelas medidas de suporte de preços;

um acréscimo significativo (212,8%) nas transferências de rendimento geradas através do orçamento, resultantes dos pagamentos (ou ajudas) aos produtores agrícolas da região.

Segundo, o nível do rendimento médio dos produtores agrícolas do ALE não só aumentou, entre “1990” e “1996”, o seu diferencial face ao EDM e a Portugal Continental, como ultrapassou, em “1996”, o nível do rendimento médio dos produtores agrícolas do conjunto da UE (**quadro 30 e gráfico 15**);

Terceiro, o peso relativo das transferências geradas pelas políticas no rendimento médio dos produtores agrícolas do ALE (**quadro 31**) teve um ligeiro decréscimo (de 61,4% em “1990” para 58,6% em “1996”) no período em análise, tendo-se, deste modo, aproximado das situações médias verificadas em Portugal Continental e na UE;

Quarto, que a importância relativa assumida pelas transferências geradas pelas políticas através do orçamento aumentou de forma significativa no ALE entre “1990” e “1996”, tendo-se tornado claramente superior, em “1996”, não só devido à importância assumida na agricultura do ALE pelas transferências geradas através do mercado, como também à importância assumida pelas transferências orçamentais no EDM, Portugal Continental e UE (**quadro 32**).

Poder-se-á, assim, concluir que a evolução verificada entre “1990” e “1996”, nos rendimentos dos produtores agrícolas do EDM e do ALE foi fortemente influenciada pelo aumento entretanto ocorrido nas transferências de rendimento geradas pelas políticas através do orçamento, o qual teve, tanto em valor relativo como em valor absoluto, um contributo muito mais significativo para o rendimento dos produtores agrícolas do ALE do que dos do EDM.

A razão de ser de tais diferenças está relacionada, no essencial, com o facto dos pagamentos (ou ajudas) aos produtores agrícolas resultantes da reforma da PAC estarem associados com a capacidade produtiva dos sistemas de agricultura que deles beneficiam, cujas diferenças, no caso presente, vêm bem expressas no facto de a agricultura do ALE ter uma área média de 92,4 hectares por exploração, enquanto que no EDM a superfície agrícola média é de apenas 3,3 hectares.

A relação directa existente entre as diferenças observadas nos valores dos pagamentos aos produtores, quer totais quer relacionados apenas com as culturas arvenses, por exploração agrícola por elas beneficiadas, em Portugal Continental, e as respectivas superfícies agrícolas médias é também

Avaliação Global dos Impactos da PAC no Domínio das Culturas Arvenses

evidente quando se comparam os valores em causa para as explorações agrícolas pertencentes a classes de área de pequena e de grande dimensão.

No caso das explorações agrícolas do Continente, com parcelário e beneficiadas pelos pagamentos do INGA, na campanha 1997/98, que tinham uma SAU inferior a 3 hectares, verifica-se que (**quadro 33**):

a SAU por exploração atingia apenas os 1,5 hectares para os quais se estimou um VAB_{cf} de 268,1 mil escudos, 59% dos quais resultantes do total das transferências de rendimento geradas pelas políticas agrícolas em vigor;

os pagamentos directos aos produtores pagos pelo INGA representaram, na referida campanha, 75 mil escudos por exploração, 41% dos quais foram resultantes das ajudas pagas às culturas arvenses que atingiram, assim, os 30,1 mil escudos por exploração.

Quadro 33 – Análise comparativa dos Rendimentos dos Produtores Agrícolas das Explorações Agrícolas que receberam pagamentos do INGA e tinham parcelário na campanha 1997/98

	< 3 ha	> 500 ha	Total
N.º de Explorações (10 ³)	91,1	1,3	187,3
SAU (10 ³ ha)	134,3	1.364,5	3.830,7
TRT (10 ⁶ esc) ⁽¹⁾	14.402,4	24.512,3	133.628,6
PP _{total} (10 ⁶ esc) ⁽²⁾	6.826,5	15.857,8	68.857,1
PP _{cult. arv.} (10 ⁶ esc) ⁽³⁾	2.744,4	5.302,5	22.897,3
VAB _{cf} (10 ⁶ esc)	24.434,1	48.923,8	255.507,1
SAU/EXP (ha)	1,5	1.046,4	20,5
TRT/EXP (10 ³ esc)	158,1	18.797,8	713,5
PP _{total} /EXP (10 ³ esc)	75,0	12.160,9	367,6
PP _{cult. arv.} /EXP (10 ³ esc)	30,1	3.887,5	122,8
VAB _{cf} /EXP (10 ³ esc)	268,1	35.867,9	1.364,2
TRT/VAB _{cf} (%)	59,0	52,4	52,3
PP _{total} /VAB _{cf} (%)	28,0	33,9	26,9
PP _{total} /TRT (%)	47,4	64,7	51,5
PP _{cult. arv.} /PP _{total} (%)	41,0	32,0	33,4

⁽¹⁾ TRT=Total das transferências de rendimento geradas pelas políticas agrícolas

⁽³⁾ PP_{cult.arv.}=Valor dos pagamentos aos produtores relacionados com as culturas arvenses

⁽²⁾ PP_{total}=Valor total dos pagamentos aos produtores no contexto da PAC

Fonte: INGA



No caso das explorações agrícolas do Continente, com parcelário e beneficiadas pelos pagamentos do INGA na campanha 1997/98 e pertencentes à classe de área superior aos 500 hectares, verificou-se que (**quadro 33**):

a SAU média atingia os 1 046,4 milhares de hectares para os quais se estimou um VAB_{cf} por exploração de 35 867,9 milhares de escudos, 52,4% dos quais resultantes do total das transferências de rendimento geradas pelas políticas agrícolas em vigor;

os pagamentos directos aos produtores pagos pelo INGA representaram, na campanha em causa, 12 160,9 milhares de escudos por exploração, 32% das quais foram resultantes das ajudas pagas às culturas arvenses que atingiram, assim, os 3 887,5 milhares de escudos por exploração.

Pode-se, assim, afirmar que as diferenças de dimensão física existentes entre as explorações agrícolas do Continente português são acompanhadas por diferenças muito elevadas nos valores absolutos das transferências de rendimento que as beneficiam, diferenças estas que, no essencial, decorrem da lógica que está subjacente quer às medidas de suporte de preços de mercado quer ao processo de cálculo dos pagamentos (ou ajudas) directos à produção decorrentes da reforma da PAC de 1992, os quais ficaram indexados aos respectivos níveis de produção históricos.

Não parece, portanto, lícito concluir que a reforma da PAC de 1992 tenha contribuído para agravar as assimetrias existentes na repartição das transferências de rendimento geradas pelas políticas agrícolas em vigor. O que se pode, certamente, concluir é que as reformas em causa pouco ou nada contribuíram para uma distribuição mais equitativa dos suportes de rendimento agrícola decorrentes das políticas em causa.

2.2 – Análise do Efeito de Sobrecompensação da Reforma da PAC sobre os Rendimentos dos Produtores de Cereais

Existe, no entanto, um aspecto relativamente ao qual se admite a nível comunitário ter havido um impacto da reforma da PAC sobre a repartição das transferências de rendimento geradas pelas políticas em vigor. Trata-se do eventual efeito de sobrecompensação dos rendimentos agrícolas provenientes dos cereais, decorrente da fixação de pagamentos (ou ajudas) compensatórias baseadas no diferencial entre os preços institucionais em vigor antes da implementação da reforma da OCM dos cereais e os novos preços institucionais propostos. Neste contexto, a existência do referido efeito de sobrecompensação tenderá a verificar-se sempre que os preços de mercado evoluam de forma mais favorável do que aquela que foi inicialmente prevista, uma vez que, neste caso, as compensações obtidas por hectare de superfície cultivada atingirão valores superiores aos diferenciais de preços efectivamente verificados, os quais serão, por sua vez, inferiores aos diferenciais de preços inicialmente previstos para as situações antes e depois da reforma de 1992.

O objectivo deste ponto do relatório é o de procurar estimar o referido efeito de sobrecompensação dos rendimentos dos cereais em Portugal, tendo-se procedido, para o efeito, à comparação entre:

a evolução do valor da produção a preços de mercado prevista para a situação sem reforma, que corresponderia à evolução do rendimento agrícola proveniente dos cereais na hipótese de a reforma não ter sido implementada;

Avaliação Global dos Impactos da PAC no Domínio das Culturas Arvenses

e a evolução do valor da produção a preços de mercado efectivamente verificado após a reforma de 1992, acrescido dos pagamentos (ou ajudas) compensatórios por hectare de superfície cultivada com cereais, em Portugal, entre 1993/94 e 1998/99.

Da análise dos resultados obtidos com a referida comparação importa sublinhar os seguintes aspectos:

Em primeiro lugar, o efeito de sobrecompensação dos rendimentos da totalidade dos cereais atingiu um valor acumulado, referente ao período 1993/94 -1998/99, de 64,1 milhões de contos, o qual corresponde a um valor médio anual de 10,7 milhões de contos e a 18% do rendimento total obtido pelos produtores de cereais em Portugal após a reforma de 1992. Importa ainda sublinhar que o efeito de sobrecompensação em causa apresentou um crescimento significativo até à campanha de comercialização de 1995/96, tendo sofrido posteriormente uma redução (**quadro 34 e gráfico 16**).

Quadro 34 – Estimativa do efeito de sobrecompensação do rendimento agrícola proveniente dos cereais em Portugal resultante da reforma da PAC de 1992.

Un:milhares de contos

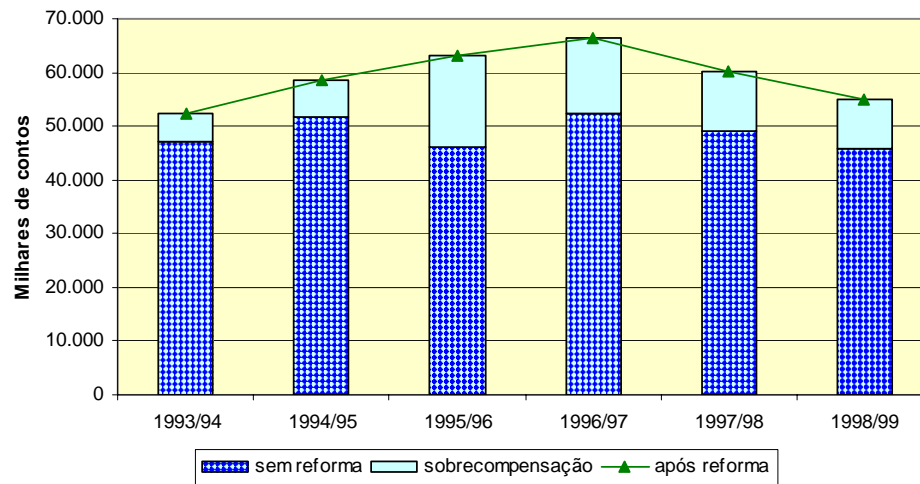
Campanha de comercialização	Valor da produção		Pagamentos (ou ajudas) compensatórios (3)	Rendimento total após reforma (4) = (2)+(3)	Sobrecompensação do rendimento	
	Previsto sem reforma* (1)	Efectivamente verificado (2)			Total (5) = (4)-(1)	em % (6) = (4)/(3)x100
1993/94	47.003,1	43.743,7	8.709,1	52.452,8	5.449,7	10,4
1994/95	51.619,4	43.333,8	15.315,1	58.648,9	7.029,5	12,0
1995/96	45.997,0	38.963,4	24.237,7	63.201,1	17.204,1	27,2
1996/97	52.272,4	43.445,3	22.909,6	66.354,9	14.082,5	21,2
1997/98	49.072,9	37.618,2	22.584,1	60.202,3	11.129,4	18,5
1998/99	45.692,4	34.323,1	20.599,0	54.922,1	9.229,7	16,8
1993-98 – Total	291.657,2	241.427,5	114.354,6	355.782,1	64.124,9	18,0
Média anual	48.609,5	40.237,9	19.059,1	59.297,0	10.687,5	18,0

* O valor da produção previsto sem reforma é obtido multiplicando as quantidades de cereais produzidas para cada campanha de comercialização pelos preços médios aos produtores relativos a 1992/93.

Fonte: INE e INGA



Gráfico 16 – Estimativa do efeito de sobrecompensação do rendimento agrícola proveniente dos cereais em Portugal resultante da reforma da PAC de 1992



Em segundo lugar, o efeito de sobrecompensação dos rendimentos dos cereais de sequeiro atingiu um montante global acumulado de 29,4 milhões de contos, o que correspondeu a um valor médio anual de 4,9 milhões de contos e a 18,8% do rendimento total obtido pelos produtores de cereais de sequeiro em Portugal após a reforma de 1992. Do ponto de vista da sobrecompensação dos rendimentos dos cereais de sequeiro, importa realçar que, em valores absolutos, se verificou um comportamento idêntico ao da totalidade dos cereais, mas que, em valores relativos, o efeito de sobrecompensação atingiu o seu valor máximo (33,9%) na campanha de 1998/99 (**quadro 35 e gráfico 17**).

Quadro 35 – Estimativa do efeito de sobrecompensação do rendimento agrícola proveniente dos cereais de sequeiro em Portugal resultante da reforma da PAC de 1992.

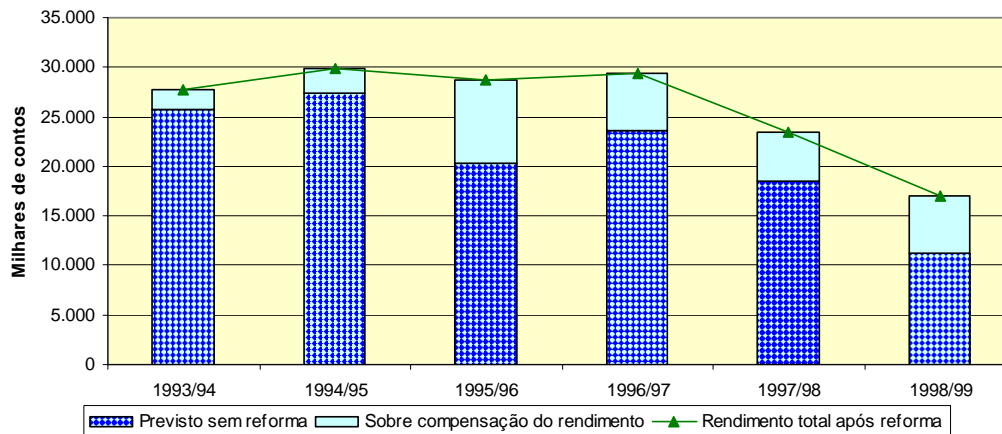
Un: milhares de contos

Campanha de comercialização	Valor da produção		Pagamentos (ou ajudas) compensatórios (3)	Rendimento total após reforma (4) = (2)+(3)	Sobrecompensação do rendimento	
	Previsto sem reforma* (1)	Efectivamente verificado (2)			Total (5) = (4)-(1)	em % (6) = (4)/(3)x100
1993/94	25.709,6	23.370,5	4.367,4	27.737,9	2.028,3	7,3
1994/95	27.328,5	21.988,1	7.847,6	29.835,7	2.507,2	8,4
1995/96	20.356,4	16.431,7	12.261,0	28.692,7	8.336,3	29,1
1996/97	23.614,3	17.952,3	11.459,6	29.411,9	5.797,6	19,7
1997/98	18.420,6	12.191,1	11.187,7	23.378,8	4.958,2	21,2
1998/99	11.272,0	6.762,0	10.289,2	17.051,2	5.779,2	33,9
1993-98 – Total	126.701,4	98.695,7	57.412,5	156.108,2	29.406,8	18,8
Média anual	21.116,9	16.449,3	9.568,8	26.018,0	4.901,1	18,8

* O valor da produção previsto sem reforma é obtido multiplicando as quantidades de cereais produzidas para cada campanha de comercialização pelos preços médios aos produtores relativos a 1992/93.

Fonte: INE e INGA

Gráfico 17 – Estimativa do efeito de sobrecompensação do rendimento agrícola proveniente dos cereais de sequeiro em Portugal resultante da reforma da PAC de 1992.



Em terceiro lugar, o efeito de sobrecompensação dos rendimentos agrícolas provenientes da produção de milho atingiu um valor acumulado, referente ao período 1993/94-1998/99, de 34,7 milhões de contos, o qual correspondeu a um valor médio anual de 5,8 milhões de contos e a 17,4% do rendimento total obtido pelos produtores de milho em Portugal após a reforma de 1992. No que se refere à respectiva evolução, importa realçar que, em valores absolutos, se verificou um comportamento idêntico ao do conjunto dos cereais, mas que, em valores relativos, o efeito de sobrecompensação dos rendimentos provenientes da produção do milho tem vindo a decrescer desde o primeiro ano de plena aplicação da reforma (1995/96), tendo atingido o seu valor mínimo (9,1%) na última campanha em análise (quadro 36 e gráfico 18).

Quadro 36 – Estimativa do efeito de sobrecompensação do rendimento agrícola proveniente do milho em Portugal resultante da reforma da PAC de 1992.

Un: milhares de contos

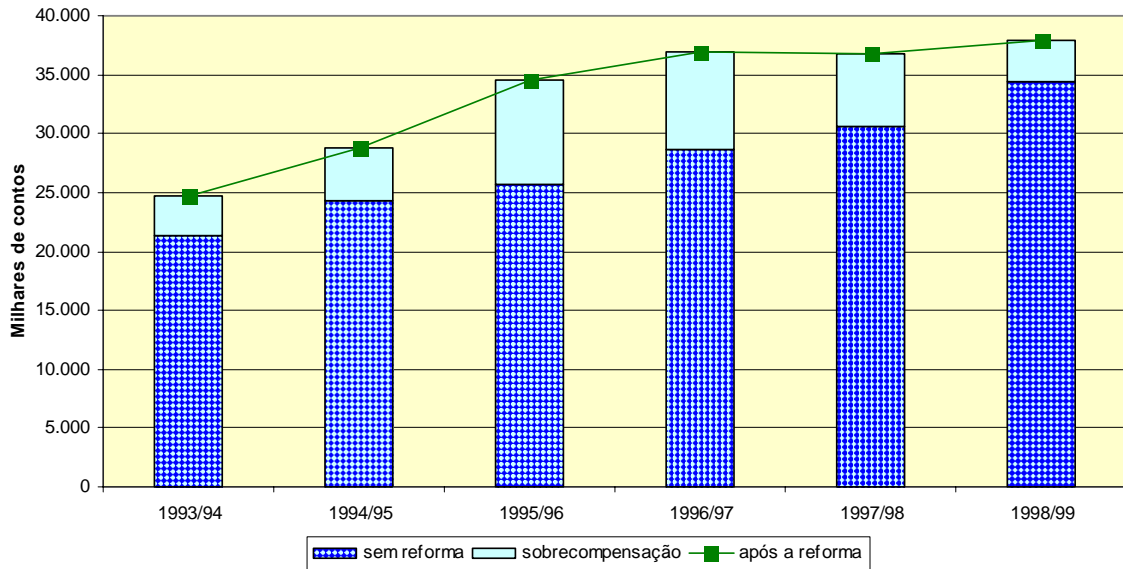
Campanha de comercialização	Valor da produção		Pagamentos (ou ajudas) compensatórios	Rendimento total após reforma	Sobrecompensação do rendimento	
	Previsto sem reforma* (1)	Efectivamente verificado (2)			Total (5) = (4)-(1)	em % (6) = (4)/(3)x100
1993/94	21.293,5	20.373,2	4.341,7	24.714,9	3.421,4	13,8
1994/95	24.290,9	21.345,6	7.467,5	28.813,1	4.522,2	15,7
1995/96	25.640,6	22.531,7	11.976,7	34.508,4	8.867,8	25,7
1996/97	28.658,1	25.493,0	11.449,9	36.942,9	8.284,8	22,4
1997/98	30.652,3	25.427,1	11.396,3	36.823,4	6.171,1	16,8
1998/99	34.420,5	27.561,2	10.309,8	37.871,0	3.450,5	9,1
1993-98 – Total	164.955,9	142.731,8	56.941,9	199.673,7	34.717,8	17,4
Média anual	27.492,7	23.788,6	9.490,3	33.279,0	5.786,3	17,4

* O valor da produção previsto sem reforma é obtido multiplicando as quantidades de cereais produzidas para cada campanha de comercialização pelos preços médios aos produtores relativos a 1992/93.

Fonte: INE e INGA



Gráfico 18 – Estimativa do efeito de sobrecompensação do rendimento agrícola proveniente do milho em Portugal resultante da reforma da PAC de 1992.



Em quarto lugar, apesar do efeito de sobrecompensação ter beneficiado, em termos relativos, mais os rendimentos dos produtores de cereais de sequeiro do que os do milho, os ganhos de rendimentos por hectare de superfície semeada assim obtidos, em média, no triénio 1996/97 a 1998/99, foram significativamente mais elevados no caso do milho (32 milhares de escudos por hectare) do que no caso dos restantes cereais (6,5 milhares de escudos por hectare).

Finalmente, importa sublinhar que os efeitos de sobrecompensação assim estimados resultam, no essencial, do impacto positivo da evolução dos preços mundiais dos cereais sobre a formação dos correspondentes preços de mercado comunitários, cujo comportamento após a reforma da PAC de 1992 será analisado no ponto seguinte deste relatório.



3 – IMPACTO DA REFORMA DA PAC DE 1992 SOBRE OS PREÇOS NO PRODUTOR E NO CONSUMIDOR DOS CEREAIS EM PORTUGAL

Para completar o “Log Frame” previsto procedeu-se à análise da evolução, antes e depois da reforma da PAC de 1992, dos preços no produtor dos cereais em Portugal e dos seus eventuais efeitos sobre os respectivos preços no consumidor.

No início dos anos 90 os preços no produtor dos cereais em Portugal eram significativamente superiores aos preços médios comunitários, os quais eram, por sua vez, bastante mais elevados que os correspondentes preços paritários de importação ou exportação. Esta situação alterou-se de forma significativa, após a reforma de 1992, tendo-se verificado uma posterior convergência entre os preços dos cereais de Portugal, da UE e do Mercado Mundial, que foi alcançada através de decréscimos acentuados nos preços nominais portugueses e comunitários e de acréscimos, após 1994, nos correspondentes preços mundiais (**quadro 37** e **gráfico 19**).

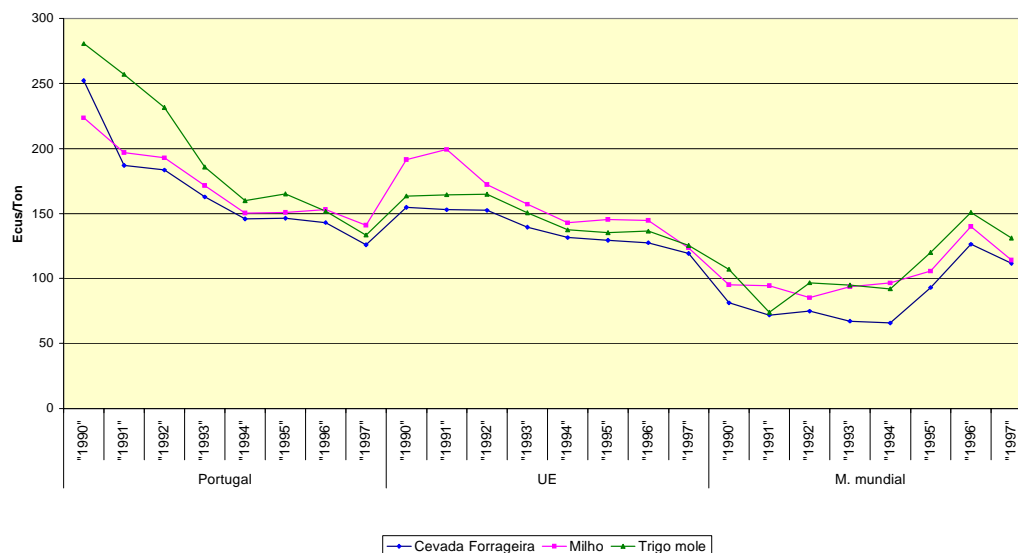
Quadro 37 – Evolução dos preços no produtor do trigo mole, cevada e milho em Portugal, UE e mercado mundial entre 1990 e 1997

Un: ECUs/ton

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Trigo mole								
Portugal	280,7	256,9	231,7	185,8	160,0	165,2	151,7	133,4
UE	163,4	164,5	165,0	150,7	137,4	135,2	136,4	125,5
M. mundial	107,1	74,0	96,8	94,8	92,2	120,0	150,9	131,0
Cevada Forrageira								
Portugal	252,3	187,1	183,5	162,8	145,8	146,4	143,0	125,9
UE	154,8	153,0	152,4	139,5	131,6	129,4	127,5	119,4
M. mundial	81,3	72,0	75,0	67,1	65,8	93,0	126,3	111,7
Milho								
Portugal	223,6	196,9	192,9	171,5	150,3	150,9	153,2	141,0
UE	191,4	199,3	172,3	157,1	142,9	145,5	144,7	123,5
M. mundial	95,2	94,4	85,3	93,8	96,6	105,7	139,9	114,2

Fonte: EUROSTAT e OCDE

Gráfico 19 – Evolução dos preços no produtor do trigo mole, cevada e milho em Portugal, UE e mercado mundial entre 1990 e 1997



No caso português, os decréscimos, em termos nominais, dos preços no produtor dos diferentes cereais foram consequência, até 1994, do processo de aproximação dos preços portugueses aos comunitários que decorreu entre o início da segunda etapa do período de transição (1991) e a entrada em vigor do mercado único (1993) e, no período 1995-99, da aplicação da reforma da PAC de 1992.

Importa salientar que os decréscimos de preços dos cereais verificados nestes últimos anos (1994-99) foram, em Portugal como na UE, inferiores aos introduzidos pela reforma da PAC nos correspondentes preços institucionais (reduções de 30% no preços de intervenção), em consequência da evolução favorável, entretanto verificada, dos preços mundiais dos cereais. Apesar disso, os decréscimos observados nos preços no produtor dos diferentes cereais em Portugal, no período posterior à plena aplicação da reforma da respectiva OCM, foram claramente superiores às alterações de preços sofridas, durante igual período, pelo conjunto dos restantes produtos vegetais (**quadro 38**).

Quadro 38 – Evolução dos preços no produtor dos cereais e dos restantes produtos vegetais em Portugal entre 1990 e 1999

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Trigo mole	100,0	88,5	80,1	69,4	62,3	64,4	59,4	53,3	53,3	50,3
Trigo duro	100,0	90,7	80,8	68,2	56,8	56,8	48,5	41,5	47,7	44,6
Cevada Forrageira	100,0	73,1	70,1	67,1	62,8	62,8	61,3	54,7	56,9	52,5
Aveia	100,0	106,7	105,9	106,7	86,8	106,1	109,1	121,2	127,3	106,1
Milho	100,0	86,8	83,3	79,7	73,2	73,2	74,1	69,1	66,7	64,2
Cereais e arroz	100,0	88,9	84,8	81,4	78,0	79,2	74,7	69,3	69,9	66,0
Restantes produtos vegetais	100,0	97,0	86,2	86,7	98,0	85,8	83,7	83,4	87,7	85,8

Fonte: INE



Um dos objectivos da descida dos preços dos cereais no produtor, no contexto da reforma da PAC de 1992, consistia em contribuir para uma redução dos preços no consumidor dos produtos à base de cereais, quer estes preços digam respeito a bens de consumo intermédio (caso dos alimentos compostos para animais ou das farinhas) quer se refiram a bens de consumo final (caso do pão ou das massas).

No primeiro caso, em que o peso do valor dos cereais no valor dos produtos finais em causa é bastante elevado, verificou-se que o ritmo de crescimento nos preços dos alimentos compostos e das farinhas tendeu a ser menor nos anos posteriores ao início da aplicação da reforma de 1992, do que nos anos que a antecederam, o que reflecte, contrariamente ao que sucedera anteriormente, os decréscimos sofridos pelos preços no produtor dos cereais que constituem a principal matéria prima dos bens intermédios em causa (**quadro 39 e gráfico 20**).

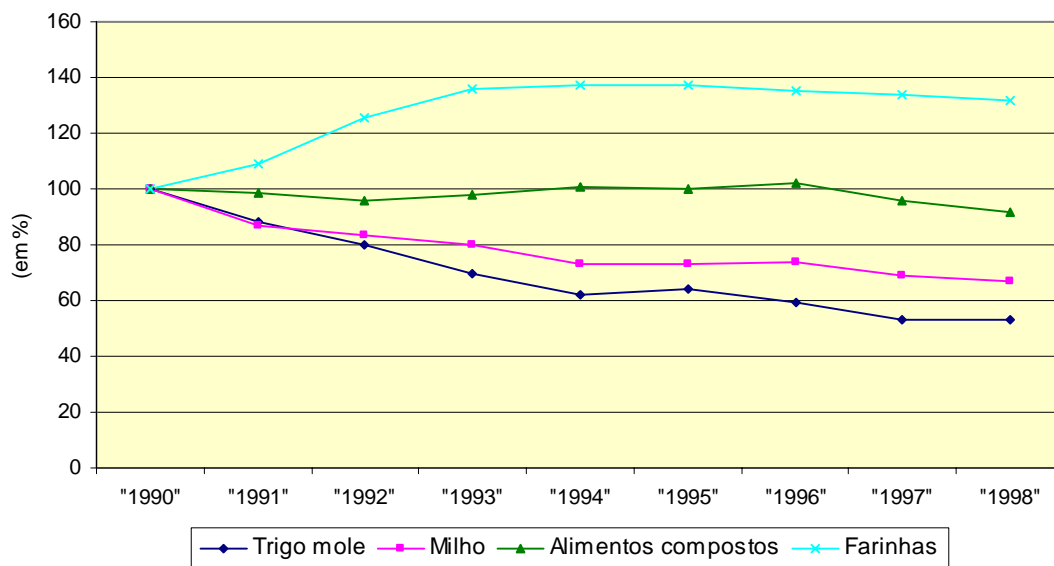
Quadro 39 – Evolução dos preços no produtor do trigo e milho e no consumidor de farinhas e alimentos compostos para animais em Portugal entre 1990 e 1998

(1990=100,0)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Preços no produtor									
Trigo mole									
- índice	100,0	88,5	80,1	69,4	62,3	64,4	59,4	53,3	53,3
- variação anual (%)	-	-11,5	-9,5	-13,4	-10,2	3,4	-7,8	-10,3	0
Milho									
- índice	100,0	86,8	83,3	79,7	73,2	73,2	74,1	69,1	66,7
- variação anual (%)	-	-13,2	-4,0	-4,3	-8,2	0,0	1,2	-6,7	-3,5
Preços no consumidor									
Alimentos compostos									
- índice	100,0	98,4	96,2	97,9	100,7	100,1	102,0	95,9	91,4
- variação anual (%)	-	-1,6	-2,2	1,8	2,9	-0,6	1,9	-6,0	-4,7
Farinhas									
- índice	100,0	109,2	125,3	136,0	136,9	137,3	135,5	133,8	132,0
- variação anual (%)	-	9,2	14,7	8,5	0,7	0,3	-1,3	-1,3	-1,3

Fonte: INE

Gráfico 20 – Evolução dos Preços no Produtor



No caso dos preços no consumidor de bens de consumo final, como o pão e as massas, em que a participação do valor dos cereais no produto final é insignificante (2 a 3%), torna-se mais difícil tirar conclusões definitivas quanto ao contributo que os preços no produtor de cereais terão tido para a evolução dos preços dos bens de consumo em causa.

No entanto, da análise dos dados obtidos pode-se concluir que o crescimento dos preços dos alimentos à base de cereais se dá sempre a um ritmo superior ao do índice de preços do conjunto dos bens alimentares, no período 1990-94, ao passo que, a partir de 1995, o ritmo de crescimento é inferior à média dos preços da alimentação, tanto para os preços no consumidor das massas, como para o preços no consumidor do pão e outros produtos de padaria (**quadro 40** e **gráfico 21**).

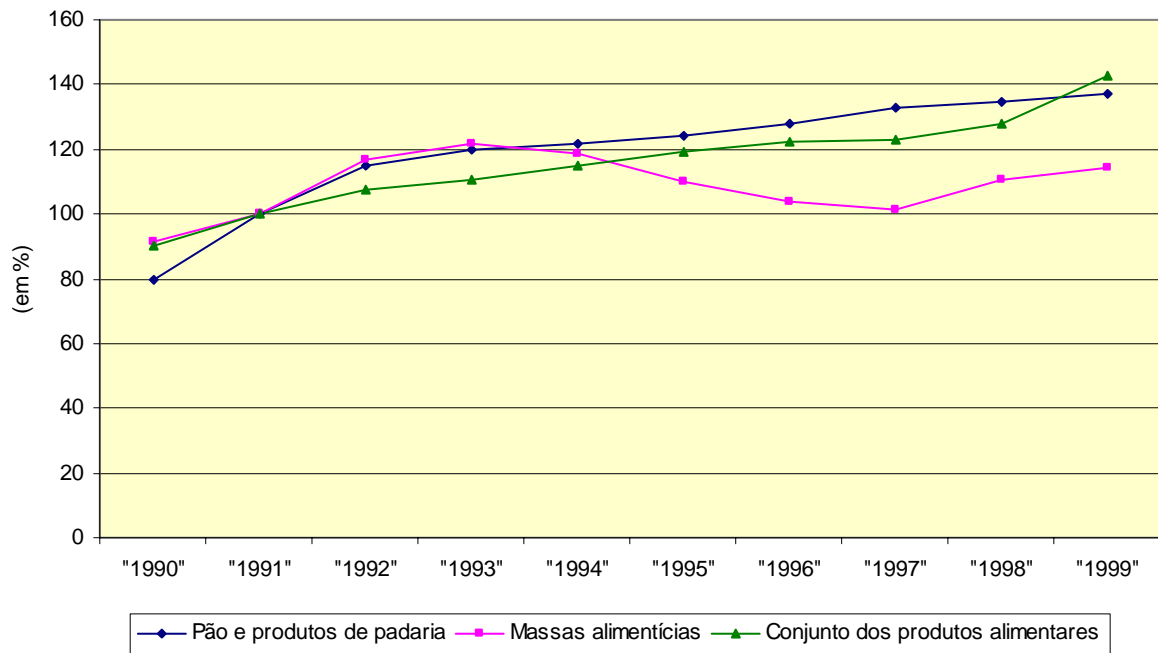
Quadro 40 – Evolução dos preços no consumidor do pão e produtos de padaria, das massas alimentícias e do conjunto dos produtos alimentares em Portugal entre 1990 e 1999

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
(1991=100,0)										
Pão e produtos de padaria										
- índice	80,0	100,0	115,2	119,6	121,9	124,2	127,8	132,8	134,5	137,0
- variação anual (%)	-	25,0	15,2	3,8	1,9	1,9	2,9	3,9	1,3	1,9
Massas alimentícias										
- índice	91,6	100,0	116,5	122,0	118,4	110	103,6	101,4	110,5	114,0
- variação anual (%)	-	9,2	16,5	4,7	-3,0	-7,1	-5,8	-2,1	9,0	3,2
Conjunto dos produtos alimentares										
- índice	90,3	100,0	107,5	110,4	115,0	119,3	122,2	123,2	127,6	142,8
- variação anual (%)	-	10,7	7,5	2,7	4,2	3,7	2,4	0,8	3,6	11,9

Fonte: INE



Gráfico 21 – Evolução do Índice dos Preços



Parece-nos, assim, ser possível afirmar que as reduções sofridas pelos preços no produtor de cereais, em Portugal, após a reforma da PAC de 1992, foram acompanhadas por descidas nos preços no consumidor de bens intermédios e finais produzidos à base de cereais, tal como se pretendia que viesse a ser atingido com a reforma da OCM dos cereais.



CAPÍTULO V – IMPACTOS DA AGENDA 2000 SOBRE A AGRICULTURA PORTUGUESA

Em Julho de 1997, a Comissão apresentou um documento sobre a política futura da União Europeia – Agenda 2000 – que incluía propostas de reforma da PAC, tendo presente os resultados da reforma da PAC de 1992 e os desafios e novas oportunidades que se apresentam à agricultura da UE.

Esta proposta, da iniciativa da Comissão, não pode deixar de ter subjacentes os seguintes factores:

Factores Externos

- Crescente procura mundial de géneros alimentícios;
- Tendência para uma maior liberalização do comércio;
- Questão do alargamento da UE aos países de Leste.

Factores Internos

- Risco de novos desequilíbrios do mercado em determinados sectores;
- Tratado de Amesterdão¹⁵ incumbe os legisladores comunitários de integrarem as questões ambientais;
- Interesse acrescido dos consumidores pela qualidade e segurança dos alimentos e pelo bem estar dos animais;
- A PAC adaptar-se e funcionar de forma mais descentralizada, com maior transparência e regras mais simples.

Nas duas primeiras décadas milénio prevê-se a concretização das principais alterações de PAC, com profundas implicações no futuro da agricultura e do mundo rural da UE, em geral, e de Portugal, em particular.

Para enfrentar os desafios propostos na Agenda 2000 (para o período 2000-2006), nomeadamente:

- Promover a competitividade futura dos sistemas de produção agrícola e/ou florestal potencialmente competitivos num mercado agrícola cada vez mais globalizado;
- Garantir à comunidade agrícola rendimentos estáveis e um nível de vida adequado, tentando criar rendimentos alternativos e oportunidades de emprego para os agricultores e respectivas famílias;

¹⁵Entrou em vigor em 1/5/1999

Avaliação Global dos Impactos da PAC no Domínio das Culturas Arvenses

Assegurar a viabilização dos sistemas de produção agrícola que, não tendo condições para competir, possam, através de algumas medidas de apoio, fomentar a introdução, manutenção e desenvolvimento do sistema de produção agro-ambiental e/ou agro-rural;

Contribuir para a diversificação e consolidação do tecido económico e social das zonas rurais.

A reforma prevê:

A redução dos preços institucionais com vista a incentivar a competitividade e aproximar os preços europeus dos do mercado mundial;

A redução dos preços institucionais será parcialmente compensada pelo aumento de ajudas directas (pretende-se acabar com a relação entre a produção e o nível das ajudas);

A aplicação de medidas agro-ambientais no âmbito de programas de desenvolvimento rural.

As decisões da reforma abrangem os sectores das culturas arvenses, carne de bovino, leite e produtos lácteos e vitivinícolas.

Esta reforma abrange ainda novas disposições sobre o desenvolvimento rural, no período 2000- 2006.

5.1 – Análise Sintética dos Impactos da Agenda 2000 sobre a Agricultura Portuguesa

Com o objectivo de verificar os impactos da Agenda 2000 sobre a agricultura portuguesa, procurou-se sintetizar as propostas da reforma de PAC decorrentes da Agenda, no sector das culturas arvenses, da seguinte forma:

Em termos de quadro legal foram adoptados os seguintes regulamentos:

Regulamento (CE) nº 1251/99, que institui um sistema de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses, substituindo o Regulamento (CEE)nº 1765/92;

Regulamento (CE) nº 1253/99, que altera o Regulamento (CE) nº 1766/92 o qual estabelece a organização comum de mercado no sector dos cereais e revoga o Regulamento (CEE) nº 2731/75 que fixa as qualidades tipo do trigo mole, do centeio, da cevada, do milho e do trigo duro.

Da aplicação dos citados Regulamentos decorre a enunciação dos seguintes elementos da reforma, no sector das culturas arvenses:

Alteração do preço de intervenção dos cereais (reduzido de 15% em duas etapas iguais, a partir da campanha de 2000/2001), passando dos actuais 119,19 EUR/t para 101,31 EUR/t;

Manutenção do sistema de aumentos mensais, que assegura correcções sazonais dos preços, no nível actual de 1 EUR/t por mês, pago de Novembro a Maio;



Aumento em 2 anos consecutivos dos pagamentos directos relativos aos cereais fixados por ha (actualmente de 54 EUR/t multiplicados pelo rendimento histórico de referência), para atingirem 63 EUR/t na campanha de comercialização de 2001/2002. Os pagamentos por superfície serão efectuados de 16/11 a 31/01;

Manutenção dos princípios do actual sistema de superfícies de base e planos de regionalização, designadamente no que se refere às superfícies cultivadas no regime de regadio e com milho;

Redução, no caso das plantas oleaginosas, dos pagamentos directos por ha, em três etapas anuais, para o nível dos pagamentos aos cereais (63 EUR/t em 2002/2003). O sistema de preços de referência para as oleaginosas será abolido a partir da campanha de comercialização de 2000/2001;

A fim de garantir a rendabilidade das proteaginosas, será pago um prémio de 9,5 EUR/t, para além do pagamento directo de base, a partir da campanha de 2000/2001 e a ajuda total ascenderá a 72,5 EUR/t;

A compensação pela retirada de terras (obrigatória ou voluntária) é fixada ao nível das culturas arvenses (63 EUR/t a partir da campanha de 2001/2002);

A partir de 2000/2001, a retirada de terras obrigatória é mantida até 2006/2007, à taxa de base de 10%;

Aumento da superfície máxima garantida (SMG) para o trigo duro, em Portugal, de 59000 ha, para 118000 ha e da superfície de base de regadio para 60 000 ha;

Manutenção, no caso dos pequenos produtores (produção inferior a 92 toneladas), da isenção da retirada de terras obrigatória. A partir do ano de 2000, os pequenos produtores passam a beneficiar de pagamentos específicos em relação às oleaginosas, proteaginosas, sementes de linho e milho, em vez de pagamentos baseados em rendimentos médios de todos os cereais.

Em resumo, e de acordo com os principais elementos atrás referidos, no âmbito da Agenda 2000, os preços e os pagamentos relativos às culturas arvenses são os que se indicam no **Anexo IX**:

Quanto à nova política de desenvolvimento rural da UE – segundo pilar da PAC, destacam-se os principais elementos:

Apoio comunitário aos investimentos nas explorações agrícolas com vista à sua modernização e viabilidade, contribuindo, assim, para a melhoria dos rendimentos agrícolas e das condições de vida, de trabalho e de produção;

Concessão de ajudas para facilitar a instalação de jovens agricultores (com menos de 40 anos) que se instalem pela primeira vez numa exploração agrícola. As ajudas à instalação, cujos montantes máximos foram substancialmente aumentados, podem incluir:

Um prémio único, cujo montante máximo elegível é de 25 000 euros;

Uma bonificação dos juros dos empréstimos contraídos para cobrir as despesas de instalação.

Avaliação Global dos Impactos da PAC no Domínio das Culturas Arvenses

Apoio à reforma antecipada (fixado em 15.000 EUR por cedente e por ano), cuja duração não excederá um período total de 15 anos para o cedente e de 10 anos para o trabalhador agrícola, desde que tenham no mínimo 55 anos;

Concessão de indemnizações compensatórias, por hectare, aos agricultores das zonas desfavorecidas (fixadas entre 25 e 200 EUR/ha). Estas indemnizações serão moduladas em função da situação e dos objectivos de desenvolvimento próprios da região, da gravidade das deficiências naturais permanentes que afectam a actividade agrícola e do tipo de produção;

Apoio às medidas agro-ambientais, com carácter obrigatório, destinado ao desenvolvimento sustentável das zonas rurais e a responder à crescente procura de serviços ambientais por parte da sociedade. Este apoio será calculado com base na perda de rendimento e nas despesas adicionais resultantes da participação no programa, na necessidade de proporcionar um incentivo aos agricultores.

Os montantes máximos anuais elegíveis para o apoio comunitário são de 660 EUR/ha para as culturas anuais, 900 EUR/ha para as culturas perenes especializadas e 450 EUR/ha para outras utilizações do solo;

Apoio à silvicultura, contribuindo para a manutenção e desenvolvimento das funções económicas, ecológicas e sociais da floresta, concedido apenas a florestas na posse de proprietários privados ou de municípios (de 40 a 120 EUR/ha). É, no entanto, concedido um outro tipo de apoio à florestação das terras agrícolas que incluirá, para além das despesas de plantação:

Um prémio anual por hectare arborizado, destinado a cobrir as despesas de manutenção durante um período máximo de 5 anos;

Um prémio anual por hectare destinado a compensar, durante um período máximo de 20 anos, as perdas de rendimento decorrentes da florestação suportadas pelos agricultores que cultivavam as terras antes da sua florestação, ou por qualquer outra entidade privada.

Os montantes máximos anuais do prémio destinado a cobrir as perdas de rendimento são de 725 EUR/ha, para agricultores e suas associações, e de 185 EUR/ha para qualquer outra entidade privada.

De acordo com as alterações resultantes desta política de desenvolvimento rural, apresenta-se em síntese, no *Anexo IX*, os montantes pagos relativos às medidas acima enunciadas.

Os Estados Membros poderão utilizar os montantes disponíveis através das reduções dos pagamentos para medidas agro-monetárias, programas de reforma antecipada, zonas desfavorecidas e zonas com condicionantes ambientais e para florestação, a título de apoio comunitário complementar ao Estado - membro em causa.

5.2 – Perspectivas Financeiras para a UE

No quadro e gráfico seguintes apresentam-se os montantes propostos pela UE, no âmbito da Agenda 2000, no período 2000 / 2006, relativamente à agricultura comunitária, desagregando as despesas da PAC e as despesas relativas ao desenvolvimento rural e medidas de acompanhamento.

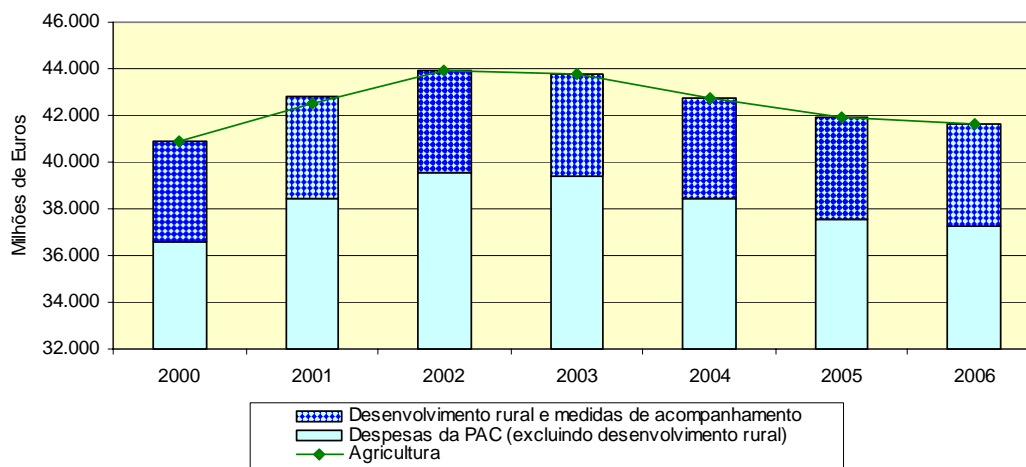
Quadro 41 – Perspectivas Financeiras para a UE - 15 no Âmbito da Agenda 2000

Un: Milhões de Euros a preços de 1999

DOTAÇÕES PARA AUTORIZAÇÕES	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Agricultura	40.920	42.512	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660
Despesas da PAC (excluindo desenvolvimento rural)	36.620	38.480	39.570	39.430	38.410	37.570	37.290
Desenvolvimento rural e medidas de acompanhamento	4.300	4.320	4.330	4.340	4.350	4.360	4.370

Fonte: JOC de 18/06/99 - Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão.

Gráfico 22 – Perspectivas Financeiras para a UE - 15 no Âmbito da Agenda 2000



A análise das perspectivas financeiras da PAC revela que, em 2002 o crescimento da agricultura, face a 2000, será de 7,3% ano, a partir do qual se prevê uma tendência decrescente até final do período.

Particularizando para cada uma das componentes, o crescimento previsto da PAC (excluindo o desenvolvimento rural) para 2002, face a 2000, será de 8,1%. Nos anos seguintes a tendência é de descida.

O desenvolvimento rural e medidas de acompanhamento apresentam uma perspectiva de crescimento reduzido, mas constante ao longo do período.

Em 2006, ambas as componentes apresentam perspectivas de crescimento reduzidas (1,6% e 1,8%).

Face ao panorama agrícola apresentado, pode concluir-se, em síntese, que a competitividade no mercado agrícola mundial e a conservação do ambiente preconizam:

O reforço das medidas de apoio à reconversão produtiva e tecnológica e ao ajustamento estrutural dos sistemas de produção e explorações agrícolas e/ou florestais;

O reforço das medidas de apoio à adequação, manutenção e desenvolvimento dos sistemas agro-ambientais e agro-rurais;

O reforço substancial dos fundos disponíveis para acções de natureza sócio-estrutural, agro-ambiental e rural.

CAPÍTULO VI – EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS

Nos termos do disposto nos artºs 10º, nº 1, e 11º, nº 2 e 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto - Lei nº 66/96, de 31 de Maio, alterado pela Lei nº 139/99, de 28 de Agosto, e Lei nº 3-B/2000, de 4 de Abril, e em conformidade com a Nota de Emolumentos constante do *Anexo X*, são devidos emolumentos no montante total de 3 050 000\$00, a suportar pelas entidades identificadas, na proporção do tempo dispendido, da seguinte forma:

INGA2 135 000\$00
IFADAP950 000\$00

São ainda devidos pelos citados organismos, nos termos do artº 56º, nºs 1, 4 e 5, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, encargos no montante de 1 117 000\$00, relativos ao pagamento da prestação de serviços do consultor externo que apoiou a presente auditoria, repartidos, com o mesmo critério, da seguinte forma:

INGA781 900\$00
IFADAP335 100\$00



CAPÍTULO VII – DETERMINAÇÕES FINAIS

7.1 O presente Relatório deverá ser remetido:

- a) Ao Governo, mais concretamente, aos Ministros da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e das Finanças;
- b) À Assembleia da República, mais concretamente, ao seu Presidente e à Comissão Parlamentar de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas;
- c) Ao INGA, ao IFADAP, ao GPPAA e às confederações de agricultores CAP, CNA e CONFAGRI;

7.2 Após a entrega do Relatório às entidades referidas, poderá o mesmo e seus anexos ser divulgado pelos meios de Comunicação Social e no “site” do Tribunal;

7.3 Uma síntese deste Relatório deverá ser integrada no Anteprojecto de Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999 relativo aos Fluxos Financeiros da UE para Portugal;

7.4 Expressa-se ao INGA, ao IFADAP e às demais entidades que indirectamente foram envolvidas na Auditoria, nomeadamente, GPPAA, CAP, CNA, CONFAGRI e INE, bem como aos seus responsáveis e funcionários, o apreço do Tribunal pela disponibilidade revelada e pela colaboração prestada ao longo do desenvolvimento desta acção;

7.5 Um exemplar do presente Relatório deverá ser remetido ao competente Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos arts. 29º, nº 4, e 54º, nº 4, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

Aprovado em Subsecção da 2ª Secção do Tribunal de Contas, em 11 de Junho de 2001

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR

(José Alves Cardoso)

OS JUIZES CONSELHEIROS ADJUNTOS

(António José Avérous Mira Crespo)

(José de Castro de Mira Mendes)



ANEXO I

(*)

METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS

1 – METODOLOGIA

1.1 – Na Fase Preliminar

Nesta fase foram aplicadas as seguintes técnicas de controlo, métodos e procedimentos:

Conhecimento do quadro legal da PAC, especialmente direccionado para o sector das culturas arvenses;

Análise do sistema de planeamento, acompanhamento, execução e controlo nos diferentes níveis:

- identificação das entidades intervenientes, atribuições e competências;
- identificação dos diversos níveis de actuação e interdependência;
- identificação do sistema de execução financeira;
- identificação dos mecanismos de controlo estabelecidos;
- identificação dos mecanismos de recuperação de montantes indevidamente pagos;

Identificação e análise dos suportes de informação estatística, aferição de metodologias, quer no âmbito do Sistema Nacional de Contas (SNC), quer no do Sistema Europeu de Contas (SEC);

Construção de indicadores-chave que possibilitem a análise dos seguintes factores determinantes:

- da evolução da competitividade e das vantagens comparativas agrícolas;
- da evolução do nível dos rendimentos agrícolas e da sua repartição a nível regional e empresarial;
- da evolução do nível e estabilidade dos preços no produtor e no consumidor, dos produtos agrícolas.

1.2 – Na Fase de Execução

A fase de execução dos trabalhos de auditoria, de acordo com o referido nas Informações nº 22/DA III – UAT.1 e nº 47/00 – DAIII – UAT.1, decorreu na DGTC e nas seguintes entidades: Instituto Nacional de Orientação e Garantia Agrícola – INGA, Direcção Regional de Agricultura do Ribatejo e Oeste – DRARO, Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas – IFADAP, Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar – GPPAA, Associações de Agricultores (CAP, CNA e CONFAGRI) e INE.

A metodologia desenvolvida teve por base o recurso a pesquisas, análises comparativas, observações, entrevistas e confirmações, bem como a realização de testes de conformidade, substantivos e analíticos, recolha, tratamento e análise de informação estatística, necessária ao desenvolvimento da acção, bem como informação pormenorizada sobre:

Plano de contas em vigor (articulação da Contabilidade Pública/POC e Contabilidade FEOGA-Garantia);

Recebimentos e pagamentos do FEOGA-Garantia, por capítulos e desagregada no caso das culturas arvenses, no período de 1992 a 1999, com base na lista de recebimentos mensualizadas e nos mapas 104 e 105 enviados ao FEOGA-Garantia pelo INGA;

Controlo orçamental e de fluxos financeiros no mesmo período;

Pagamentos, nomeadamente:

Processo de pagamento do FEOGA-Garantia (componentes Nacional e Comunitária);

Transferências de recursos para o IFADAP;

Fluxos financeiros da UE (através da DGT);

Divergências de valores entre a CE e o INGA, enquanto órgão responsável nacional do FEOGA-Garantia, através da análise dos mapas 103 e 105;

Verbas a recuperar e recuperadas por anos, essencialmente no sector das culturas arvenses, registadas no livro de devedores (LIDE).

Os trabalhos foram assim mais aprofundados junto do INGA e do IFADAP na medida em que se revelava útil proceder à verificação junto daqueles organismos de documentação existente relativa à concessão das ajudas, ao seu pagamento e respectivo controlo.

No INGA foram também confirmadas as verbas relativas ao co-financiamento pelo FEOGA–Garantia, oriundas da UE, com os registos contabilísticos¹⁶, bem como os montantes transferidos para o IFADAP. Procedeu-se ainda à análise da documentação sobre o apuramento de contas pela Comissão Europeia, relativamente aos anos de 1994 a 1997.

¹⁶Estes registos não cumpriam todas as normas contabilísticas não tendo porém sido objecto de análise na presente auditoria por se encontrar fora do âmbito da mesma.



No IFADAP foram confirmadas as transferências financeiras ¹⁷ com os registos contabilísticos, e procedeu-se à caracterização das medidas de acompanhamento da reforma de PAC¹⁸, aprovadas pelos seguintes Regulamentos:

Reg (CEE) 2078/92 – Ajudas às medidas agro – ambientais;

Reg (CEE) 2079/92 – Ajudas à reforma antecipada na agricultura;

Reg (CEE) 2080/92 – Ajudas às medidas florestais na agricultura.

Ainda na fase de execução dos trabalhos foram contactadas as Associações representativas dos Agricultores¹⁹ de modo a conhecer as formas de apoio aos agricultores, designadamente os mecanismos utilizados na divulgação das ajudas e organização dos processos de candidatura e ainda a sua perspectiva sobre a PAC, nomeadamente:

Consequências da reforma;

Expectativas perante a Agenda 2000.

Por ultimo refira-se que, dados os requisitos de natureza técnica especializada, a complexidade das envolventes da auditoria, e a extensão temporal em análise a equipa de auditoria foi assessorada, na fase de execução dos trabalhos, por um consultor na área de agronomia – vertente de economia e política agrária, e integrou também um técnico especializado na área de informática, com vista ao tratamento de informação estatística.

2 – Procedimentos

Face à conjuntura do sector agrícola, a nível mundial e nos diversos Estados Membros da União Europeia (UE), houve necessidade de recorrer a indicadores específicos e conceitos próprios inerentes ao sector, baseados em dados económicos e financeiros compilados pelo EUROSTAT, NEWCRONOS, bem como a utilização de metodologias adoptadas pelo INE, quanto ao tratamento de informação estatística e do apuramento das Contas Nacionais.

A elaboração detalhada e a metodologia de trabalho com vista à análise proposta, encontram-se explicitadas no **Anexo VIII** do relatório, dada a sua especialização, recorrendo dos seguintes indicadores específicos:

indicador de competitividade;

indicador de vantagens comparativas;

indicador de suporte de rendimentos;

indicador de rendabilidade dos factores intermédios baseada na totalidade dos pagamentos (ou ajudas directas) associadas com a produção de cereais;

¹⁷ Confirmação dos valores recolhidos no INGA.

¹⁸ Estas medidas têm vindo a ser inscritas no OE, desde 1993, no Capítulo 50 – Investimentos do Plano.

¹⁹ CAP, CNA e CONFAGRI.

Avaliação Global dos Impactos da PAC no Domínio das Culturas Arvenses

indicador de rendabilidade dos factores intermédios baseada apenas nos pagamentos (ou ajudas directas) associado às quantidades produzidas;

indicador de rendabilidade dos factores intermédios na ausência dos pagamentos (ou ajudas directas) associado com a produção de cereais;

indicador de eficiência económica dos factores intermédios de produção estabelecendo-se os seguintes índices:

índice de valor;

índice de volume;

índice de preços;

indicador de análise dos rendimentos dos produtores agrícolas com e sem políticas;

indicador de análise do suporte de rendimentos total, através do mercado e através do orçamento.

A elaboração detalhada destes indicadores e as especificidades técnicas que lhe estão associadas, encontram-se inseridas nos respectivos pontos do **Anexo VIII**.



ANEXO II

(*)

A REFORMA DA PAC DE 1992

1 – A Política Agrícola Comum na UE

O Tratado de Roma, que instituiu a Comunidade Económica Europeia, em 25 de Março de 1957, referiu, e logo no seu artº 3º que, para atingir os seus fins, a Comunidade deve estabelecer políticas comuns, entre outras, “*a instauração de uma política comum no domínio da Agricultura*”.

Pode dizer-se que a PAC nasceu com a Comunidade Europeia, e o Tratado delimitou, no artº 39º (ex-artº 38º) do Tratado da União Europeia, o seu campo de actuação ao referir que “*o mercado comum abrangerá a agricultura e o comércio dos produtos agrícolas*”, definindo como princípios fundamentais os seguintes:

Princípio da Preferência Comunitária, dando preferência aos produtos originários da Comunidade, relativamente às importações provenientes de países estrangeiros, incentivando assim as trocas intracomunitárias;

Princípio da Unicidade do Mercado, que estabelece a livre circulação dos produtos agrícolas num único mercado (o mercado comunitário) e as principais condições para que tal se verifique: a abolição dos direitos aduaneiros, estabelecimento de preços comuns, etc;

Princípio da Solidariedade Financeira, razão pela qual a PAC assenta em dois pilares – o da política de mercados e preços e o da política socio-estrutural.

Assim o estabelecimento de uma Política Agrícola Comum teve como principais objectivos os seguintes:

aumentar a produtividade da agricultura, desenvolvendo o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola;

assegurar um nível de vida equitativo à produção agrícola, designadamente pelo aumento do rendimento individual dos agricultores;

estabilizar os mercados;

garantir a segurança dos abastecimentos;

assegurar preços razoáveis aos consumidores.

Tendo a PAC como um dos principais objectivos o de incrementar a produtividade da agricultura o mais depressa possível, o mesmo não tardou a ser atingido e, de tal forma, que no início dos anos 70, a Europa dos Seis atingiu a auto-suficiência alimentar, com a manutenção a um nível razoável dos preços de consumo.

A partir daí, no entanto, a PAC foi obrigada a gerir excedentes de produção em determinados sectores, nomeadamente o das “culturas arvenses”, excedentes estes que nem o mercado interno nem os escoamentos realizados através do mercado mundial puderam absorver.

Assistiu-se, então, a um aumento cada vez mais significativo das despesas agrícolas.

Tornou-se indispensável uma reforma de fundo para reforçar a competitividade da agricultura europeia e reequilibrar a oferta e a procura, organizando melhor o apoio aos agricultores.

Desta forma, poder-se-á dizer que são os preços e a gestão dos mercados, os instrumentos básicos da *PAC*. São estes preços, que irão balizar ou enquadrar os preços que se formam no mercado, no seguimento do confronto entre a procura e a oferta, ditados não apenas pela produção interna da Comunidade mas também pelos níveis de importação resultantes de acordos comerciais a nível internacional.

2 – Caracterização do Sector Agrícola em Portugal

Em 1977, quando do pedido de adesão de Portugal à Comunidade, o sector agrícola representava uma fatia significativa da economia portuguesa, constituindo 17% do PIB e ocupando 30% da população activa, encontrando-se porém, técnica e economicamente estagnada e com grandes carências estruturais.

Os planos de produção e comercialização assentavam numa estrutura fundiária desajustada para rentabilizar os investimentos indispensáveis; a população agrícola era idosa e iletrada; as explorações agrícolas eram de pequena dimensão e com dispersão das parcelas com falta de infra-estruturas adequadas, factores que potenciavam uma real incapacidade de penetrar nos mercados mundiais, subsistindo uma cultura de dependência.

Em termos de evolução da população agrícola activa verifica-se que, nos meados do século XX, a mesma representava 48% da população activa total, enquanto que nos anos 80 representava cerca de 18% e, em 1991, representava apenas 10%.

A distribuição da população agrícola em Portugal segundo a situação na profissão era, em 1991, a seguinte: 50% trabalhadores por conta própria, 33% trabalhadores por conta de outrem, 10% trabalhadores familiares não remunerados e 6% Patrões²⁰.

Relativamente à superfície agrícola utilizada (SAU) na agricultura e ao nº de explorações, a situação no período de 1989 (antes da reforma da PAC) a 1997 era a seguinte²¹:

²⁰ Dados e designações das estatísticas agrícolas do INE 1999.

²¹ Dados do INE.



ANOS	SAU (ha)	Nº de explorações
1989	4.005.872	598.742
1995	3.924.623	449.438
1997	3.882.127	415.696

No período de 1989 a 1997 a SAU diminuiu cerca de 3%, enquanto que o nº de explorações foi reduzido em 31%.

Relativamente ao nº de beneficiários das ajudas directas à agricultura, refira-se que estes atingiram na campanha 97-98 ²² perto de 300 mil, dos quais cerca de metade correspondiam a ajudas ao sector das culturas arvenses.

Aliás, este sector sobre o qual recai com particular ênfase a presente acção, registou um crescimento substancial do nº de beneficiários, passando de 58 737 na campanha de 1993 para 118 730 em 1995 e 139 239 na campanha de 1999 (um aumento de 137% face à campanha de 1993).

3 – Etapas de Transição

As características e as especificidades da agricultura portuguesa levaram a que, nas negociações de adesão de Portugal à Comunidade, tenha sido acordado um longo período de transição (7 a 10 anos) no âmbito dos mercados e das estruturas agrícolas, da aproximação de preços, de ajudas e de direitos pautais, bem como os apoios estruturais ao desenvolvimento.

Assim, foi instituído um sistema misto de transição:

Clássica de 7 anos, para produtos com um peso na produção portuguesa inferior a 15%, e no qual os níveis de preços e os subsídios seriam harmonizados de forma progressiva ao mesmo tempo que seriam eliminados os subsídios incompatíveis e os direitos pautais com a Comunidade;

Por etapas, com a duração de 10 anos, repartida por 2 etapas de 5 anos cada, para os produtos com maiores dificuldades de integração e que representavam a maior parte da produção agrícola. Para os primeiros 5 anos, foi autorizado manter o regime nacional anterior, no que respeita à organização do mercado interno, e foram fixados determinados objectivos estruturais e de preparação. Nesta etapa, a então designada CEE não participaria nos custos do suporte dos mercados e Portugal não transferiria para a CEE nenhuma receita relativa às taxas alfandegárias cobradas.

Na 2ª etapa, a CEE suportaria os custos de intervenção nos mercados e Portugal participaria nos Recursos Próprios da Comunidade.

²² Dados do INGA.

Avaliação Global dos Impactos da PAC no Domínio das Culturas Arvenses

Na área estrutural, Portugal beneficiou de um “Programa específico de desenvolvimento agrícola”, com a duração de 10 anos, com um financiamento de 700 milhões de Ecus, que visava desenvolver as infra-estruturas rurais e corrigir desequilíbrios estruturais que afectavam a agricultura.

A perspectiva de entrada de Portugal na UE representava a inserção num amplo espaço económico desenvolvido que, no capítulo da PAC, abria as portas à renovação estrutural da agricultura portuguesa ao nível da produção e da distribuição comunitária, contribuindo para minorar os atrasos no sector primário e para impulsionar o funcionamento dos mecanismos de mercado, através do apoio do FEOGA-Garantia.



ANEXO III

(*)

AJUDAS DIRECTAS AOS AGRICULTORES

AJUDAS DIRECTAS (COM'S)	Base Jurídica *	Observações
Culturas Arvenses	Regulamento (CEE) nº 1765/92	Pagamentos por superfície, incluindo os pagamentos por retirada de terras e o suplemento e a ajuda especial pelo trigo duro
	Regulamento (CEE) nº 1766/92	Pagamentos
Cereais (sem Milho)		
Ajuda aos produtores		
Ajuda especial cofinanciada		
Ajuda suplementar ao trigo duro		
Milho		
Ajuda aos produtores		
Arroz		
Ajuda aos produtores		
Oleaginosas		
Ajuda aos produtores		
Proteaginosas e Linho não Têxtil		
Ajuda aos produtores		
Retirada de terras		
Azeite	Regulamento (CEE) nº 136/66/CEE	Ajuda à produção
Ajuda à produção de azeite		
Frutas e Produtos Hortícolas Frescos	Regulamento (CEE) nº 2200/96	Ajuda à produção
<i>Fruta compensatória ao sector da banana</i>		
Tomate	Regulamento (CEE) nº 2200/96	Ajuda à produção
<i>Transformados à base de tomate</i>		
Tabaco	Regulamento (CEE) nº 2075/92	Ajuda à produção
<i>Prémio aos produtores</i>		
<i>Ajuda específica</i>		
Outros Produtos Vegetais		
<i>Ajuda à produção de forragens secas</i>	Regulamento (CE) nº 603/95	Ajuda por superfície
<i>Ajuda à produção de sementes</i>	Regulamento (CEE) nº 2358/71	Ajuda à produção
<i>Ajuda à produção de lúpulo</i>	Regulamento (CEE) nº	Ajuda por superfície

Avaliação Global dos Impactos da PAC no Domínio das Culturas Arvenses

AJUDAS DIRECTAS (COM'S)	Base Jurídica *	Observações
	1696/91	
Leite e Produtos Lacteos	Regulamento (CEE) nº 804/68	Prémio e pagamentos adicionais
<i>Ajuda aos produtores portugueses</i>		
Bovinos	Regulamento (CEE) nº 805/68	Prémio por vaca em aleitamento (incluindo a paga por novilhos e o complemento nacional por vaca em aleitamento, quando co-financiada, prémio por abate, pagamento de extensificação e pagamentos suplementares.
<i>Prémio às vacas em aleitamento</i>		
<i>Prémio especial bovinos</i>		
<i>Prémio transformação de vitelos</i>		
<i>Abate bovinos</i>		
Ovinos e Caprinos	Regulamento (CEE) nº 3013/89	Prémios por ovelha e cabra e suplemento para as zonas desfavorecidas
<i>Prémios aos produtores</i>		
<i>Prémios aos produtores e ajuda rural</i>		
Medidas de Acompanhamento		
<i>Agro-ambientais</i>	Regulamento (CEE) nº 2078/92	
<i>Florestas</i>	Regulamento (CEE) nº 2080/92	
<i>Cessação de Actividade</i>	Regulamento (CEE) nº 2079/92	

* As referências legislativas reportam até à implementação da Agenda 2000

Enquadramento Institucional das Principais Ajudas Directas Financiadas pelo FEOGA-Garantia:

CULTURAS ARVENSES

As ajudas compensatórias à produção de cereais, plantas oleaginosas, plantas proteaginosas e linho não têxtil, introduzidas pela reforma da PAC de 1992 e a vigorarem desde a campanha de comercialização de 1993/94, tiveram como objectivo principal o de compensar os agricultores da Comunidade Europeia pela descida dos preços institucionais.

Enquadra-se no conjunto de ajudas aos produtores de culturas arvenses, correspondendo à rubrica B1.10 do orçamento geral da União Europeia, sendo que a dotação se destina a pagar por hectare de superfície semeada ou de pousio, baseada nas produtividades médias estabelecidas pelo Plano de Regionalização.



AZEITE

Enquadra-se no conjunto de ajudas aos produtores de azeite, correspondendo à rubrica B1.12 do orçamento geral da União Europeia, sendo que a dotação se destina a cobrir as ajudas à produção, em aplicação do Regulamento (CEE) nº 136/66 do Conselho, de 22 de Setembro.

Esta medida destina-se a contribuir para a obtenção de um rendimento equitativo para os produtores de azeite que tenham mandado triturar a azeitona e obtido o azeite em lagares reconhecidos pelo INGA, sendo a ajuda paga em função do azeite efectivamente produzido.

TOMATE

Enquadra-se nas ajudas à produção de produtos transformados à base de tomate, correspondendo à rubrica B1.1511 do orçamento geral da União Europeia e a dotação destina-se a cobrir as despesas com prémios à transformação de tomate, em aplicação do Regulamento (CE) nº 2201/96.

Deste modo, as empresas transformadoras de tomate, na condição de terem pago pela matéria prima entregue um valor pelo menos igual ao preço mínimo contratado com as Organizações de Produtores, beneficiam de uma ajuda à produção para os produtos transformados à base de tomate (ex: tomate concentrado, tomate pelado), os quais estão sujeitos a quotas previamente atribuídas a Portugal.

BOVINOS

Enquadra-se no conjunto de ajudas aos produtores que se dedicam à criação de bovinos destinados à produção de carne, correspondendo à rubrica B1.21 do orçamento geral da União Europeia, em aplicação do Regulamento (CEE) nº 805/68.

Os produtores de carne de bovino beneficiam em Portugal de diversos tipos de prémios, a saber:

Prémio especial aos produtores de bovinos machos, destinado ao abate para consumo, com vista a compensar a perda de rendimento causada pela diminuição dos preços institucionais de suporte introduzidos pela reforma da PAC de 92;

Prémio à manutenção das vacas aleitantes, com vista a compensar os produtores das dificuldades que os afectam, de forma duradoura, e provocam um desequilíbrio entre a oferta e a procura no mercado comunitário, tendo também em consideração a necessidade de limitar a produção, de modo a permitir a viabilidade da exploração;

Este prémio compreende um prémio base e um prémio complementar (dividido numa parte comunitária e numa parte nacional);

Prémio à extensificação atribuído aos produtores de animais que possuam área forrageira e para encabeçamentos;

Prémio à transformação de vitelos, para os operadores que retirem da produção vitelos machos para abate e transformação até à idade de 20 dias;

Prémio ao abate precoce de vitelos, para os operadores que abatam vitelos cujo peso de carcaça seja igual ou inferior a 110 Kg.

OVINOS E CAPRINOS

Enquadra-se nas ajudas a produtores de carnes de ovino e caprino, correspondendo à rubrica B1.22 do orçamento geral da União Europeia, sendo que a dotação se destina a cobrir os prémios ao rendimento, em aplicação do artigo 5º do Regulamento (CEE) nº 3013/89.

Assim, o prémio aos produtores de carne de ovino e caprino visa compensar a perda de rendimento e é concedido aos produtores que se responsabilizam pela criação de pelo menos 10 ovelhas e/ou cabras e que sejam detentores de um limite individual de candidatura.

Os animais elegíveis para esta ajuda, correspondem a fêmeas de espécie ovina ou caprina que tenham parido pelo menos uma vez ou que tenham pelo menos um ano de idade.

Caracterização e Representatividade das Culturas Arvenses

O sector das culturas arvenses, é o sector que, ao nível dos apoios comunitários, mais tem beneficiado das ajudas, abrangendo um grande número de culturas anuais de particular importância, como sejam o trigo, a cevada, o milho, o centeio, a colza, o girassol e as ervilhas.

Em Portugal, este sector representava somente 7% do total das transferências do FEOGA-Garantia em 1991, atingindo os 33% em 1997, correspondendo, no entanto, a 1,2% do total da despesa comunitária para o sector em questão.

Esta relação pode ser explicada por um conjunto de factores, onde se destaca, desde logo, o baixo peso da produção de cereais no nosso país.

Condições Gerais de Elegibilidade

A implementação da ajuda às *culturas arvenses*, processada a partir da campanha de comercialização de 1993/94, devido a uma diminuição de preços registados no âmbito da reforma de 92, *consiste num sistema de ajudas compensatórias por hectare*, baseado numa determinada superfície declarada pelo agricultor e que pode ser de cereais (*trigo mole, trigo duro, centeio, cevada, milho, aveia*, etc.), oleaginosas (*girassol, soja, colza*), proteaginosas (*tremoço doce, fava, faveta, ervilha*), linho não têxtil ou pousio (obrigatório/voluntário).

O regime de apoio aos produtores de culturas arvenses é concedido a todos os agricultores que apresentem um pedido de ajuda e que, entre outras disposições estabelecidas pela regulamentação comunitária e nacional, cumpram os seguintes requisitos:

após a sementeira, tenham entregue um pedido de ajuda para uma área cultivada total nunca inferior a 0,3 hectares;



tenham semeado integralmente as superfícies declaradas, observado o equilíbrio das rotações culturais e mantido as culturas, pelo menos até ao estágio da floração, em condições de crescimento;

a parcela agrícola, ou seja, a porção contínua de terreno efectivamente cultivado com uma cultura arvense, ou deixada em pousio por um único produtor, terá que ser utilizada numa rotação que integre culturas arvenses, ficando excluídas as superfícies que, à data de 31 de Dezembro de 1991, se encontravam afectas a pastagens permanentes, florestas ou a utilizações não agrícolas;

a parcela ocupada em 31 de Dezembro de 1991 com culturas ou pastagens permanentes ou florestas poderão ser elegíveis desde que a exploração agrícola tenha sido modificada na estrutura ou na superfície elegível por um programa de reestruturação imposto pelo poder público;

as parcelas afectas a pastagens ou culturas permanentes, florestas ou utilizações não agrícolas poderão ser elegíveis desde que o produtor, no âmbito da sua exploração, se veja obrigado a permutar estas superfícies por terras aráveis, desde que não se apresentem impedimentos válidos, mormente no domínio ambiental e essa permuta não conduza a um aumento de superfície total elegível da exploração. A proposta de permuta, devidamente fundamentada, deve ser apresentada ao INGA.

Quanto ao regime de candidatura, os produtores podem optar por um dos dois regimes seguintes:

regime geral: aberto a todos os produtores, os quais têm obrigatoriamente que retirar do cultivo parte das terras da sua produção;

regime simplificado: quando se trate de pequenos produtores, ou seja, de agricultores que destinam anualmente uma superfície a culturas arvenses equivalente a uma produção não superior a 92 toneladas de cereais. Neste regime, os produtores não são obrigados à retirada de terras.

Desta forma, e de acordo com o Plano de Regionalização, que visa em primeiro lugar que as classes de rendimento atribuídas estejam em consonância com as produtividades observadas nas várias regiões do país, foram estabelecidas para o Continente várias classes de rendimento, conforme o tipo e o regime de cultura (sequeiro ou de regadio).

Tipos de Ajudas

Assim, e de acordo com o Regulamento (CEE) nº 1765/92, que tinha como principal objectivo o de aumentar a competitividade dos cereais comunitários, foram instituídos os seguintes tipos de ajuda:

Ajuda compensatória por hectare baseada em rendimentos históricos;

A ajuda por hectare foi instituída para compensar a baixa de preços garantidos. O seu valor é fixo e encontra-se ligado ao rendimento histórico médio. Para determinar esses rendimentos cada Estado Membro estabelece um Plano de Regionalização, no qual são tidos em conta factores específicos, como a fertilidade dos solos, susceptíveis de influenciar os rendimentos.

Nas zonas assim definidas, esta ajuda é calculada em função da área declarada, do regime de apoio em que o produtor se inscreveu, e da classe de rendimento atribuída às parcelas, semeadas ou em pousio, fixada para cada região de acordo com o estabelecido no Plano de Regionalização Português.

Ajuda complementar por hectare para a superfície semeada com trigo duro nas zonas de produção tradicionais;

O direito ao Complemento do Trigo Duro é concedido nas zonas tradicionais de cada Estado Membro da União Europeia (e que em Portugal abrange os Distritos de Santarém, Lisboa, Setúbal, Portalegre, Évora, Beja e Faro) para uma área máxima garantida, fixada para uma determinada campanha, a qualquer parcela semeada com trigo duro e elegível para o pagamento por superfície.

O produtor tem de utilizar exclusivamente sementes certificadas de variedades inscritas no Catálogo Nacional de Sementes, no Catálogo de outros Estados Membros da União Europeia ou no Catálogo Comunitário. Este certificado deverá ser anexado ao Pedido de Ajudas às Superfícies.

Os produtores de trigo duro devem utilizar uma quantidade mínima, estabelecida para a campanha em causa, de sementes certificadas por hectare.

Não são elegíveis as parcelas declaradas com trigo duro para efeitos de ajuda complementar sempre que, na campanha anterior, essas parcelas agrícolas tenham sido ocupadas com cereais praganosos (trigo mole, trigo duro, cevada, triticale, centeio ou aveia).

O Valor da Ajuda para o Complemento do Trigo Duro é calculado multiplicando o valor unitário previsto na campanha em questão pela área elegível.

A introdução de uma taxa de retirada de terras de produção, de acordo com o nível de rendimento;

Entende-se por retirada de terras ou pousio, o não cultivo de uma parcela definida em superfície elegível de culturas arvenses, que tenha sido cultivada no ano anterior com vista à obtenção de uma colheita ou tenha sido submetida a um pousio objecto de ajuda na campanha anterior.

As parcelas elegíveis para efeitos de retirada de terras devem abranger uma superfície de, pelo menos 0,3 hectares e ter uma largura de, pelo menos, 20 metros.



A retirada de terras tem uma natureza obrigatória para os produtores cuja área total declarada seja superior à necessária para produzir 92 toneladas de cereais, em função dos rendimentos atribuídos às parcelas declaradas, pelo Plano de Regionalização e paga com base no rendimento de sequeiro.

Na Campanha de 1999/2000, a taxa de retirada obrigatória foi de 10% do total da área declarada, taxa esta que poderá ser alterada de acordo com a evolução do mercado de cereais.

O produtor deverá realizar a retirada obrigatória em cada região de diferente rendimento utilizado para o pagamento, na proporção da respectiva área semeada. Contudo, o produtor poderá optar por realizar o pousio numa outra região desde que as regiões de diferente rendimento sejam contíguas. Neste caso, o número de hectares retirados da produção não pode ser inferior ao estabelecido pela obrigação de retirada nem exceder a percentagem máxima da superfície declarada, que para a campanha de 1999/2000 é de 50%.

Relativamente à Campanha acima referida, todos os produtores poderão optar por efectuar um *pousio voluntário*. Contudo, a retirada total de terras não pode exceder 35% do total de superfície declarada para efeitos de ajuda, percentagem que também poderá ser alterada de uma campanha para outra.

Por último, deve-se ter em atenção que as superfícies retiradas sob qualquer forma de pousio e objecto de compensação, devem manter-se nessa situação no período de 15 de Janeiro a 31 de Agosto da Campanha em causa.

Ajuda co-financiada para a comercialização de alguns cereais em Portugal,

A ajuda especial aos produtores portugueses de cereais é vulgarmente conhecida por “ajuda co-financiada” por ser financiada em 65% pelo Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), secção Garantia, e em 35% pelo Orçamento de Estado.

Esta ajuda é paga ao produtor ou ao seu mandatário para as quantidades de cereal colhidas na exploração do produtor e em relação às quais for feita prova de venda no mercado, de acordo com o n.º 1 do art.º 2º do Regulamento (CEE) n.º 1184/91, de 6 de Maio.

Os cereais passíveis desta ajuda são o trigo mole, triticale, centeio, cevada, milho e sorgo, cujas áreas semeadas foram inscritas no Pedido de Ajuda Superfícies.

A prova da colocação no mercado é feita através da apresentação, em relação a cada venda, de uma factura emitida pelo produtor.

Nas facturas, devem constar os seguintes elementos: n.º de contribuinte, o nome e assinatura do produtor, o nome do comprador, a data de entrega do cereal, as quantidades vendidas e, no caso do cereal ser milho, o teor da sua humidade.

Avaliação Global dos Impactos da PAC no Domínio das Culturas Arvenses

Relativamente à legislação quer comunitária, quer nacional, considerada mais relevante no sector das culturas arvenses, apresenta-se no seguinte quadro a identificação da mesma.

Legislação sobre Culturas Arvenses

IDENTIFICAÇÃO	OBJECTIVO	ALTERAÇÕES OU REVOGAÇÕES
Regulamento (CEE) nº 1765/92, de 30 de Junho	Institui um regime de ajuda aos produtores de certas culturas arvenses	<ul style="list-style-type: none"> . Regulamento (CEE) nº 3116/94 de 12 de Dezembro . Regulamento (CE) nº 1460/95 de 22 de Junho . Regulamento (CE) nº 1664/95 de 7 de Julho . Regulamento (CE) nº 2800/95 de 29 de Novembro . Regulamento (CE) nº 2989/95 de 19 de Dezembro . Regulamento (CE) nº 1575/96 de 30 de Julho . Regulamento (CE) nº 922/97 de 20 de Maio . Regulamento (CE) nº 1422/97 de 22 de Julho . Regulamento (CE) nº 2309/97 de 17 de Novembro . Regulamento (CE) nº 1624/98 de 20 de Julho . Regulamento (CE) nº 1635/98 de 20 de Julho
Regulamento (CE) nº 1098/99 de 28 de Maio	Prorroga o prazo para a sementeira de determinadas culturas arvenses	
Regulamento (CE) nº 1352/99 de 23 de Junho	Prorroga o prazo para a sementeira de determinadas culturas arvenses em certas regiões para a campanha de 1999/2000	
Regulamento (CE) nº 658/96 de 20 de Abril	Relativo a certas condições dos pagamentos compensatórios no quadro do sistema de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses	<ul style="list-style-type: none"> . Regulamento (CE) nº 1326/96 de 9 de Setembro . Regulamento (CE) nº 729/97 de 24 de Abril . Regulamento (CE) nº 760/98 de 3 de Abril . Regulamento (CE) nº 1589/98 de 23 de Julho . Regulamento (CE) nº 2308/98 de 26 de Outubro . Regulamento (CE) nº 610/99 de 19 de Março
Regulamento (CE) nº 1237/95 de 31 de Maio	Estabelece as normas de execução relativamente ao estabilizador dos rendimentos utilizados para o cálculo dos pagamentos compensatórios	



IDENTIFICAÇÃO	OBJECTIVO	ALTERAÇÕES OU REVOGAÇÕES
	previstos pelo Regulamento (CEE) nº 1765/92	
Regulamento (CE) nº 762/94 de 6 de Abril	Estabelece as normas de execução do Regulamento (CEE) nº 1765/92 no que se refere à retirada de terras	<ul style="list-style-type: none">. Regulamento (CEE) nº 2294/94 de 16 de Julho. Regulamento (CE) nº 229/95 de 3 de Fevereiro. Regulamento (CE) nº 1664/95 de 7 de Julho. Regulamento (CE) nº 2015/95 de 21 de Agosto. Regulamento (CE) nº 2930/95 de 18 de Dezembro. Regulamento (CE) nº 1586/97 de 29 de Junho. Regulamento (CE) nº 1981/98 de 17 de Setembro. Regulamento (CE) nº 2490/98 de 18 de Novembro
Regulamento (CE) nº 1586/97 de 29 de Julho	Estabelece normas de execução para a utilização de terras retiradas para a produção de matérias destinadas ao fabrico, na Comunidade, de produtos não destinados primariamente ao consumo humano ou animal	
Regulamento (CE) nº 303/99 de 10 de Fevereiro	Estabelece derrogações às regras aplicáveis no âmbito do regime de retirada de Terras, a fim de compensar os efeitos de condições climáticas adversas registadas em determinadas zonas da Comunidade	
Regulamento (CEE) nº 2836/93 de 18 de Outubro	Estabelece modalidades de aplicações do Regulamento (CEE) nº 1765/92 no que concerne à gestão das Superfícies de Base Regionais	<ul style="list-style-type: none">. Regulamento (CE) nº 1503/97 de 29 de Julho
Regulamento (CEE) nº 1098/94 de 11 de Maio	Fixa as Superfícies de Base Regional	<ul style="list-style-type: none">. Regulamento (CE) nº 1300/96 de 15 de Julho. Regulamento (CE) nº 794/97 de 30 de Abril. Regulamento (CE) nº 1892/98 de 3 de Setembro. Regulamento (CE) nº 2528/98 de 25 de Novembro

Avaliação Global dos Impactos da PAC no Domínio das Culturas Arvenses

IDENTIFICAÇÃO	OBJECTIVO	ALTERAÇÕES OU REVOGAÇÕES
Despacho Normativo nº 43-A/96	Estabelece o Plano de Regionalização	<ul style="list-style-type: none"> . Declaração de Rectificação nº 16-O/96 de 29 de Novembro . Despacho Normativo nº 2/97 de 30 de Dezembro . Despacho Normativo nº 11/97 de 31 de Janeiro . Despacho Normativo nº 50/98 de 18 de Junho . Despacho Normativo nº 72/98 de 25 de Setembro . Declaração de Rectificação nº 22-P/98 de
		<ul style="list-style-type: none"> . Despacho Normativo nº 32/99 de 26 de Maio
Despacho Normativo nº 7/99 de 29 de Janeiro	Estabelece o Prazo de Candidaturas	
Regulamento (CEE) nº 3508/92 de 27 de Novembro	Estabelece um sistema de gestão e de controlo relativo a certos regimes de ajudas comunitárias	<ul style="list-style-type: none"> . Regulamento (CE) nº 3072/95 de 22 de Dezembro . Regulamento (CE) nº 1577/96 de 30 de Julho . Regulamento (CE) nº 2466/96 de 17 de Dezembro . Regulamento (CE) nº 613/97 de 8 de Abril
Regulamento (CEE) nº 3887/92 de 23 de Dezembro	Estabelece modalidades de aplicação do sistema integrado de gestão e controlo relativo a certos regimes de ajudas comunitárias	<ul style="list-style-type: none"> . Regulamento (CE) nº 613/97 de 8 de Abril . Regulamento (CE) nº 1678/98 de 29 de Julho



ANEXO IV

(*)

Entidades Intervenientes

Instituto Nacional de Orientação e Garantia Agrícola - INGA – Organismo autónomo sob a dupla tutela dos ministros das Finanças e da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, nos termos fixados pelo Decreto-Lei nº 78/98 de 27/03.

Nas suas competências, previstas nos Regulamentos nºs 1258/99, de 17/5 e 1663/95, de 7/7, inclui-se a aplicação e financiamento das medidas de orientação, regularização e intervenção agrícola, definidas a nível nacional e comunitário, exercendo funções de organismo pagador e de organismo coordenador das despesas financiadas pelo FEOGA-Garantia.

Enquanto organismo pagador, aprovado nos termos do nº 2 do artº 3º do Decreto-Lei nº 331 A/95, de 22/12, cabe ainda ao INGA assegurar o pagamento exacto e atempado das ajudas financeiras aos agricultores e presta contas sobre os mesmos à Comissão.

Direcções Regionais de Agricultura - DRA's – Organismos regionais que executam a função de fiscalização e controlo dos beneficiários, em estreita ligação com o IFADAP e o INGA. Relativamente ao Sistema unificado de controlo (SUC), por este último coordenado, existe ainda uma estrutura de dependência funcional das DRA's. Desempenham ainda funções de recepção de candidaturas relativamente às medidas de acompanhamento da reforma da PAC, pagas pelo IFADAP.

Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas - IFADAP – Organismo criado em 19/08/77 (Decreto-Lei nº 344/77 e ratificado pela Lei nº 14/78, de 23 de Março).

Com a adesão de Portugal ao Mercado Comum, as suas competências foram alargadas, sendo actualmente um Instituto Público, interlocutor exclusivo do FEOGA-Orientação, para o sector da agricultura e do IFOP, para o sector das pescas.

É ainda pagador das “medidas complementares da reforma da PAC”, no âmbito do FEOGA-Garantia, sob a supervisão do INGA, ao qual presta contas.

Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar - GPPAA – Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar – Criado pelo Decreto-Regulamentar nº 20/97, de 9 de Maio, como um serviço central, tutelado pelo Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas destinado a apoiar a concepção e assegurar a coordenação, avaliação e acompanhamento das políticas agro-alimentares, do desenvolvimento rural e das pescas, no âmbito nacional e comunitário.

Cabe-lhe ainda apoiar a acção do Ministro na definição dos objectivos e estratégia e na formulação das políticas sectoriais do Ministério, bem como das medidas que as sustentam.

Associações de Agricultores²³ – Entidades representativas dos agricultores que dispõem de delegações por todo o País. Estas entidades têm protocolos de colaboração com o INGA, nomeadamente no que se refere à recepção das candidaturas dos beneficiários e de divulgação das ajudas.

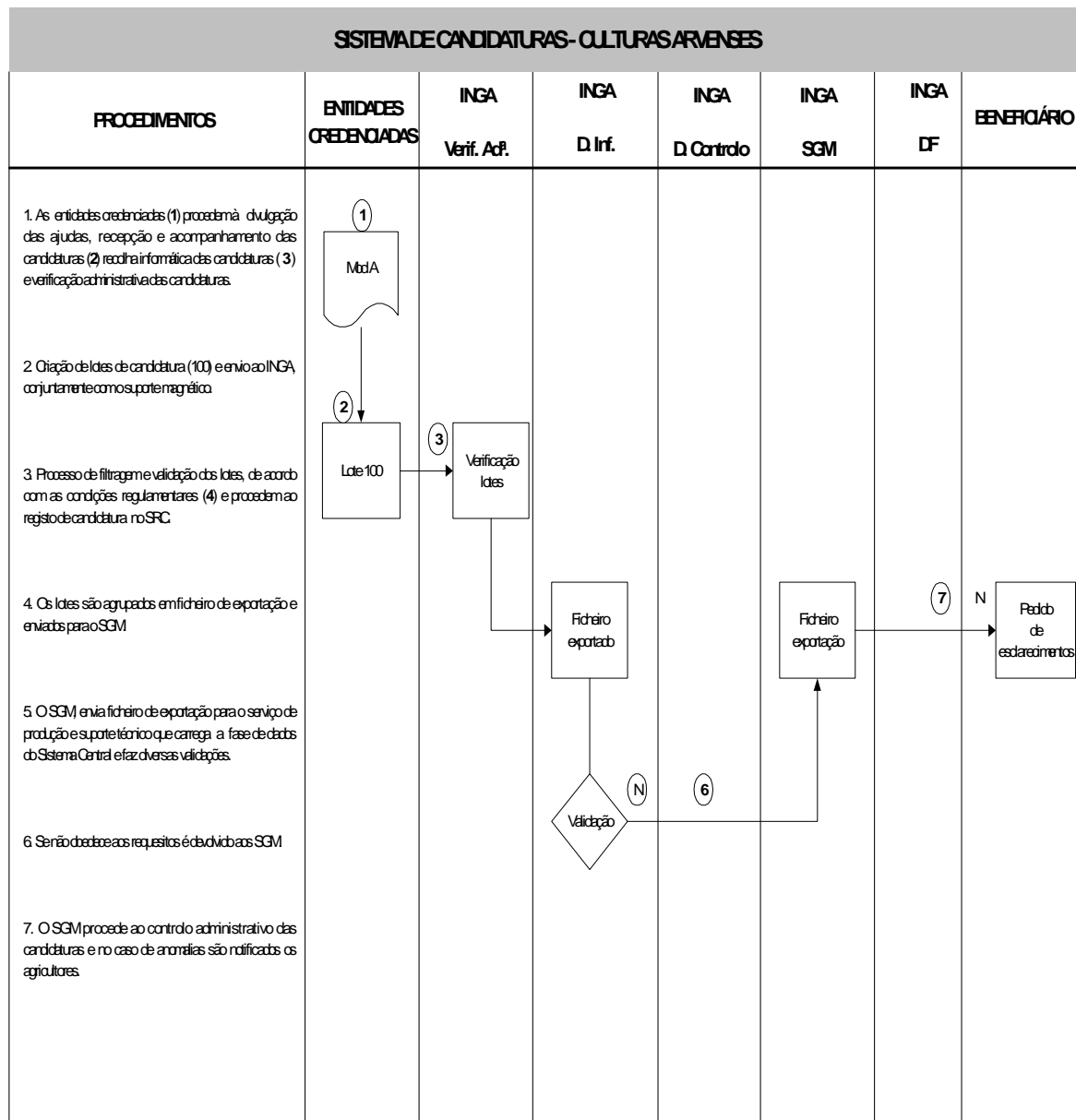
²³ Destacam-se de entre as de maior dimensão a CAP, a CONFAGRI e a CNA.



ANEXO V

(*)

Fluxogramas sobre os Sistemas de Candidatura, Pagamentos e Controlo

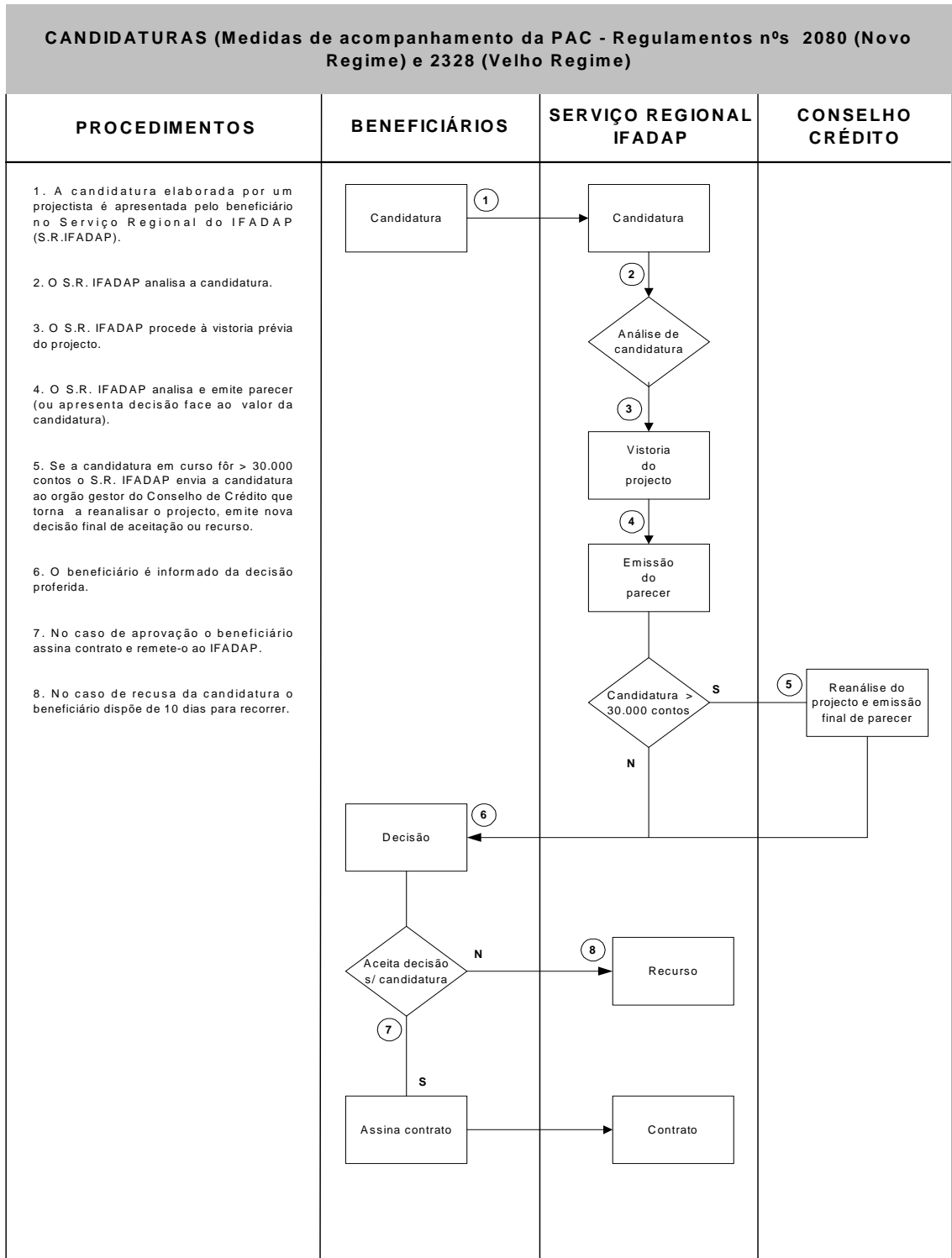


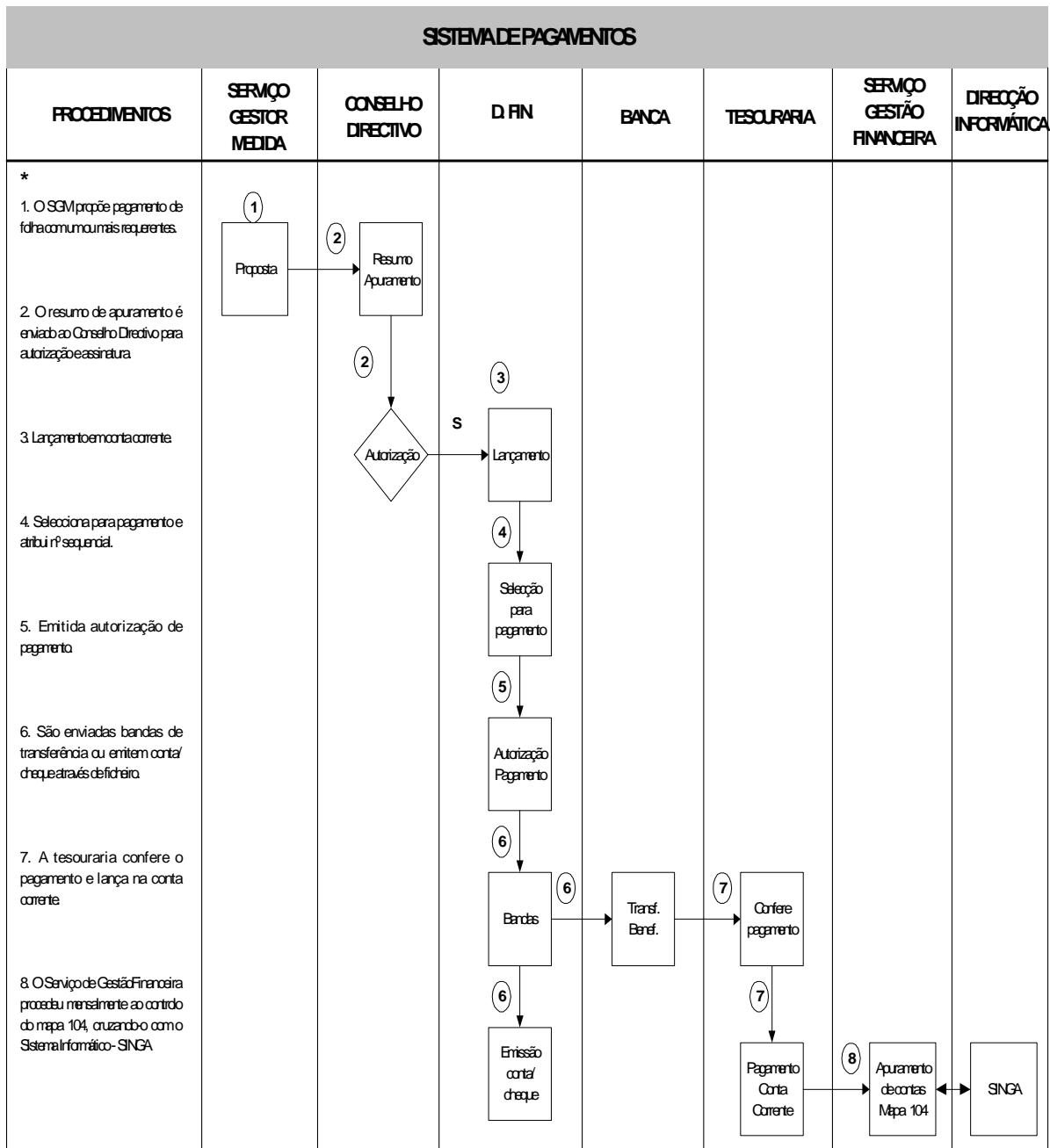
(1) Organizações de agricultura, nomeadamente CNA, AJAP, CAP, CONFAGRI, IAVIA e Direção Regional da Madeira

(2) Módulos A N A2 I AS

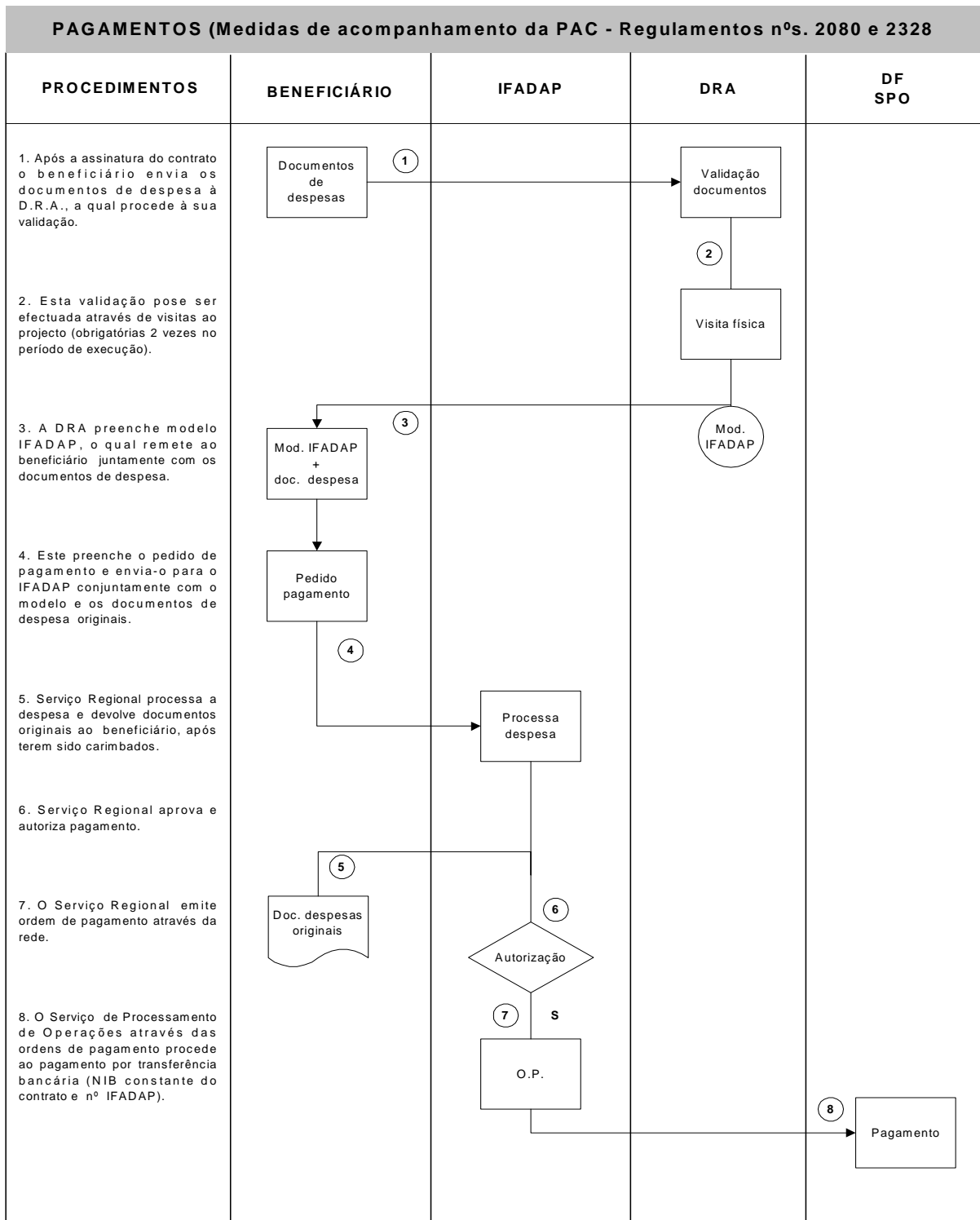
(3) Programa fornecido pelo INGA

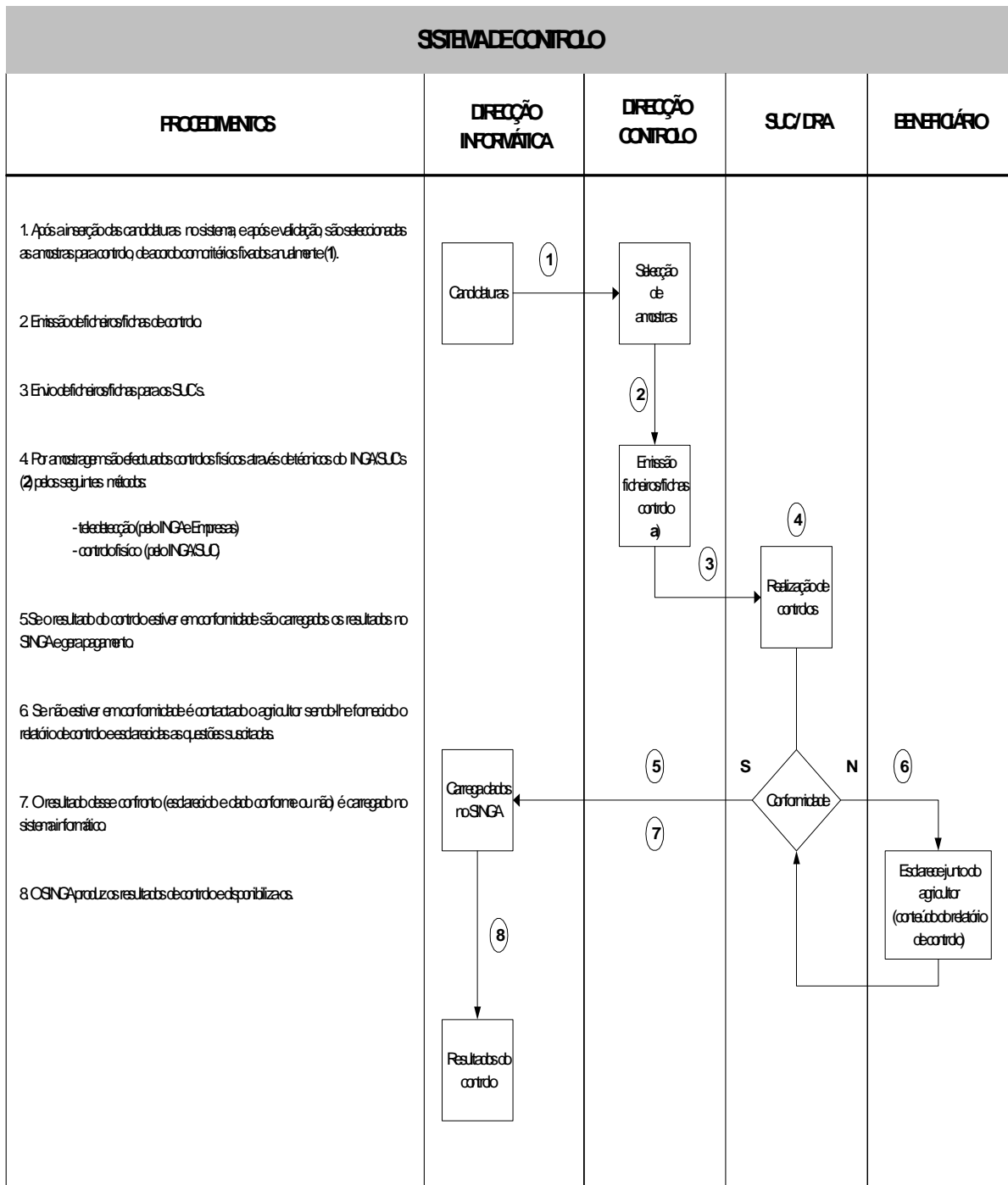
(4) Efetuado por empresa prestadora de Serviços





* O SGM procede à verificação das condições de elegibilidade, determina a área de nível para pagamento e efectua resumo do apuramento.





(1) Também cabe conta a análise de risco

(2) Criação com a Comissão permanente do Sistema Unificado de Controlo

a) Para o INGA e DRA's em suportes para empresas de teleablação em suportes informáticos



ANEXO VI

(*)

Análise relativa à Execução da Despesa referente a Outros Sectores

O Sector do azeite, representa no global cerca de 7% do FEOGA-Garantia, sendo de referir uma diminuição da despesa em 1999, que resultou dos seguintes factos:

desaparecimento da ajuda ao consumo a partir da campanha de 1998/99;

redução do montante da ajuda unitária paga aos grandes produtores na campanha 1997/98, por ultrapassagem da produção efectiva comunitária face à quantidade máxima garantida.

O sector responsável pelas frutas e produtos hortícolas representa cerca de 8% no total do FEOGA-Garantia e evidencia o seguinte:

Em 1995, sofreu uma grande evolução, devido ao arranque da macieira e ao concentrado de tomate, dado que as quantidades transformadas aumentaram quase 50% e ainda ao facto do pagamento das ajudas do exercício de 1994 ter ocorrido em 1995;

Em 1996 regista-se uma baixa, justificada pelos pagamentos acumulados do ano anterior;

Em 1998 o decréscimo verificado é justificado pelo mau ano agrícola.

O sector dos produtos vitivinícolas, sector importante no contexto agrícola nacional, representa apenas 4% do total do FEOGA-Garantia, e regista a seguinte evolução:

Em 1995, sofreu uma diminuição drástica em consequência do mau ano agrícola e ainda do arranque da vinha que está em recessão;

Em 1996, registou nova diminuição nos pagamentos relativos ao arranque da vinha, que assumiram grande relevância no âmbito desta OCM;

Em 1997, o aumento apresentado deve-se, em grande parte, à suspensão dos programas de arranque e respectiva substituição, pela destilação preventiva;

Em 1998, a diminuição das ajudas refere-se à quebra de produção no sector. Foi ainda suspenso o programa de abandono definitivo da vinha em Portugal;

Em 1999, a diminuição neste sector ficou a dever-se ao mau ano agrícola, verificado na campanha 98/99, que conduziu a uma diminuição das quantidades objecto de destilação e por conseguinte de exportação. A registar ainda neste ano a diminuição das quantidades exportadas resultante da suspensão do mercado de Angola que é um mercado preferencial.

O Sector do leite e produtos lácteos que representa no global cerca de 4 % do FEOGA - Garantia registou o seguinte comportamento:

Em 1996, apresenta uma diminuição directamente relacionada com a redução da taxa de ajuda ao leite;

Em 1997, a enorme quebra no sector explica-se pelo desaparecimento da ajuda especial aos produtores portugueses de leite;

A ajuda especial aos produtores portugueses de leite destinava-se a financiar a adaptação do mercado português ao mercado único, tendo chegado em 1998 já ao termo da sua aplicação.

O sector da carne de bovino que representa 12% do FEOGA-Garantia, registou as seguintes oscilações:

Em 1996 sofreu um incremento assinalável, devido aos pagamentos directos, para minorar os efeitos da BSE, bem como às alterações ocorridas na estrutura de mercado;

Em 1997, o sector sofreu uma redução nos pagamentos. Os numerosos abates de bovinos e vitelos, complementados por outras medidas de saneamento e aliadas à retracção do mercado da carne de bovino, levaram a que o número de cabeças fosse drasticamente reduzido.



ANEXO VII

(*)

Recuperação de Verbas Indevidamente Pagas

A gestão da base de dados assenta:

Na criação de uma ficha informática para cada processo de recuperação (potencial devedor) ²⁴;

Na obrigatoriedade de registar na referida ficha a evolução administrativa, judicial e financeira do processo.

Por outro lado a legislação nacional, designadamente o Código do Procedimento Administrativo, obriga ao cumprimento de regras específicas na tramitação dos processos.

De acordo com a norma de recuperações aprovada, o processo administrativo inicia-se com a detecção de um pagamento indevido,²⁵ que é registado na base de dados (grande livro).

Em consequência deste pagamento indevido, temos:

O potencial devedor é notificado das razões que fundamentam a intenção de cobrança do montante;

Após a notificação, o interessado, pode consultar o processo e reclamar;

Analisado o processo e, caso o INGA entenda que o dever de reposição se mantém, é emitida decisão final, determinando a reposição do montante em dívida e conferida a possibilidade do interessado pagar voluntariamente no prazo de 30 dias:

Com a emissão da decisão final o interessado passa a integrar a lista dos devedores,

Caso não ocorra o pagamento voluntário da dívida, o INGA executa a garantia, caso exista, ou lança a dívida na conta corrente do beneficiário, para efeitos de compensação,

Decorrido um ano, se a dívida não estiver completamente compensada, o INGA notifica o devedor para o seu pagamento voluntário, no prazo de 15 dias,

Na falta de pagamento voluntário o INGA, com base na emissão de uma certidão de dívida, remete o processo para a Repartição de Finanças competente, para efeitos de cobrança coerciva;

O devedor pode opôr-se à execução recorrendo contenciosamente²⁶, e/ou, requerendo a suspensão dos seus efeitos;

²⁴Contém os seguintes campos:

Identificação completa do potencial devedor; montante a recuperar (capital, juros e penalizações); montante garantido; identificação da ajuda e campanha; procedimentos administrativos desencadeados; valores recuperados (e datas); procedimentos judiciais e referência OLAF.

²⁵ Cujas análises são efectuadas pelo SGM.

²⁶Recurso para o Tribunal Tributário.

Avaliação Global dos Impactos da PAC no Domínio das Culturas Arvenses

Sempre que se constatar a prática de indícios de natureza criminal, pode o INGA promover a instauração de um processo crime.

Em síntese verifica-se que o sistema implementado funciona da seguinte forma:

No computador central do INGA são apuradas e pagas todas as ajudas;

Face aos resultados do controlo são apurados os valores negativos (potenciais dívidas);

Através da importação de dados, o serviço de recuperações cria automaticamente uma ficha para cada potencial devedor;

O serviço de recuperações controla e o SGM regista e executa todas as diligências administrativas;

Os procedimentos implementados só se revelam eficazes com a interligação dos serviços envolvidos no processo de recuperação de montantes indevidamente pagos.

Assim, se por um lado está assegurada a ligação entre o computador central e a base de dados (LIDE), gerida pelo Serviço de Recuperações, por outro lado é essencial garantir a interligação entre o serviço que observa os potenciais pagamentos indevidos e o serviço que credita os valores recebidos do FEOGA-Garantia.

O resultado da conciliação feita entre os dados constantes na Base de dados do Serviço de Recuperações (LIDE) e os dados processados no computador central são transportados para o Mapa 105, cuja responsabilidade cabe à Direcção Financeira.

Desta forma e para o preenchimento do referido mapa são extraídas listagens²⁷ relativas às seguintes situações:

Lista de devedores reportada ao período em análise (dívidas constatadas);

Lista dos processos que foram arquivadas (rectificações);

Lista dos valores recuperados no período (recuperações);

Lista dos valores considerados incobráveis (irrecuperáveis).

No que respeita aos anos de 1994 e 1995 e de acordo com a informação fornecida pela Direcção Jurídica – Serviço de recuperações de verbas do INGA, a situação é a que de seguida se transcreve:

“ As reposições referentes a culturas arvenses campanhas de 1994 e 1995, apesar de estarem identificadas pelo serviço Gestor de Medida, não foram até ao presente inseridas na base de dados LIDE, nem beneficiaram de tratamento administrativo adequado. Estão em causa cerca de 1936 processos de recuperação, instruídos com decisão final e que importam um valor de dívida de cerca de esc. 274.063.633\$00.

²⁷Estas listagens são conciliadas com os dados registados no computador central com vista apurar eventuais deficiências.



Os motivos que sustentam esta omissão prendem-se única e exclusivamente com as incertezas suscitadas a respeito da natureza dos créditos em questão (se comunitários ou se nacionais). Com efeito, as penalizações financeiras que, em 1998, estavam em vias de ser aplicadas a Portugal no âmbito das culturas arvenses, campanhas de 1994 e 1995, por razões que se prendem com alegadas falhas de controlo susceptíveis de provocar pagamentos indevidos, originaram, em termos gerais, dúvidas sobre a natureza das dívidas em questão.

Em face destas interrogações, e na ausência de respostas para as mesmas, não assumimos unilateralmente, nem poderíamos assumir, uma posição sobre esta matéria, pelo que inexistindo a prévia e indispensável “ classificação “ das dívidas em causa, permaneceram as mesmas fora LIDE, com a indicação de que seriam tratadas em sede de “ apuramento de contas “.

Em nossa opinião, não subsistem, actualmente, quaisquer entraves a uma tomada de decisão sobre esta matéria. Na verdade, as anunciadas penalizações, as causas e o valor das mesmas são hoje conhecidas.

Neste contexto, e porque a matéria em causa é, fundamentalmente, de natureza financeira, cumpro-me solicitar a intervenção da Direcção Financeira para que promova as diligências consideradas pertinentes com vista a fixar-se definitivamente a natureza das dívidas em causa, sendo certo que só após esta “ classificação “ poderá este serviço desencadear os trabalhos conducentes à inserção das mesmas na base de dados LIDE “.

Questionada a Direcção Financeira, esta admitiu a necessidade de proceder à regularização desses montantes indevidamente pagos, subsistindo a dúvida na sua contabilização (ao FEOGA-Garantia ou ao Estado Membro).

Ainda no decurso dos trabalhos de campo foi solicitada à Direcção Financeira uma informação mais detalhada sobre esta situação, a qual não foi fornecida, apesar de ter sido novamente solicitada através do ofício nº 11126 de 11/12/2000 e do fax nº 5, de 18/01, já depois de terminados os trabalhos de campo e na fase de elaboração do relato.

Em resposta o INGA informou que:

1–“Os valores em dívida relativamente às campanhas de 1994 e 1995 ascendiam no total a esc. 421 569 241\$00.

2–Com o propósito de se recuperar os valores em dívida foram despoletados os procedimentos administrativos adequados, tendo os beneficiários em causa recebido as respectivas decisões finais de reposição.

3–Aproveitando o recebimento de ajudas por parte de produtores que se encontravam a repor, procedeu-se à compensação dos valores em dívida com ajudas recebidas nas campanhas de 96/97 e 97/98 permanecendo actualmente um saldo em dívida de Esc. 274.063.633\$00, totalizando os valores recebidos 147.505.608\$00.

4–Prepara-se actualmente o procedimento de recuperação dos saldos ainda em dívida, procedimento este que não pode deixar de atender a uma série de circunstâncias que entretanto se verificarem e que se prendem designadamente, com a mudança de sistema informático e com a classificação da natureza dos créditos face às decisões de apuramento de contas referentes às campanhas em causa “.



ANEXO VIII

(*)

CONCEITOS BASE E INDICADORES DE ANÁLISE ADOPTADOS

NA COMPETITIVIDADE AGRÍCOLA E VANTAGENS COMPARATIVAS

Entende-se por **competitividade agrícola** a remuneração líquida alcançada, por unidade de trabalho agrícola ano e num dado período de tempo, pelo conjunto dos factores primários de produção (terra, trabalho e capital) utilizados no âmbito do sector agrícola de uma dada região, País ou espaço económico supranacional. Para procedermos, no âmbito deste trabalho, à comparação dos níveis de competitividade agrícolas no Continente Português e na UE-15 iremos recorrer a um **indicador de competitividade** que irá corresponder ao valor acrescentado líquido agrícola a custo de factores por unidade de trabalho agrícola ano (VAL_{ct}/UTA).

São, fundamentalmente, dois os principais factores determinantes dos níveis de competitividade alcançados por um dado sector agrícola. Por um lado as **vantagens comparativas** apresentadas pelo referido sector, as quais correspondem ao valor líquido da riqueza efectivamente criada, num determinado ano e por cada unidade de trabalho agrícola disponível. Para procedermos à comparação dos níveis de vantagens comparativas de diferentes sectores agrícolas iremos estabelecer um **indicador de vantagens comparativas** que irá ser medido pelo valor acrescentado líquido por unidade de trabalho agrícola ano, calculado com base no sistema de preços paritários de importação (VAL_{pp}/UTA), que é aquele que vigoraria nos mercados agrícolas na ausência das políticas de suporte dos preços dos produtos e factores intermédios de produção agrícolas.

Por outro lado, do **nível de suporte dos rendimentos dos produtores agrícolas** que resultam das transferências de rendimento geradas, quer pelas medidas de suporte de preços de mercado, quer pelas ajudas directas e indirectas pagas à produção por via orçamental. Para proceder à comparação dos diferentes níveis de transferências de rendimentos gerados pelas políticas agrícolas em vigor procedeu-se ao estabelecimento de um **indicador de suporte de rendimentos** calculado com base no valor total de transferências de rendimento geradas pelas políticas para os produtores agrícolas por unidade de trabalho agrícola ano (TRT/UTA).

O **nível das vantagens comparativas** apresentadas por um dado sector agrícola irá depender da produtividade (ou eficiência) económica do factor terra e das características das respectivas estruturas de produção. A **eficiência económica do factor terra** irá ser, por nós, medida pelo valor acrescentado líquido a preços paritários por hectare de superfície agrícola utilizada (VAL_{pp}/SAU) o qual exprime o valor líquido da riqueza efectivamente criada por um dado sector agrícola por cada hectare de superfície agrícola utilizada num determinado período de tempo.

As **características da estrutura de produção** de um dado sector agrícola depende, no essencial, da relação existente entre as respectivas superfície agrícola utilizada e unidades de trabalho agrícola disponíveis (SAU/UTA) num determinado ano, a qual resulta da superfície média das explorações agrícolas em causa (SAU/N° .. de explorações) e do emprego médio por elas criado (UTA/N° .. de explorações).

No que se refere ao **nível de suporte de rendimento** obtido pelos produtores agrícolas através das políticas em vigor, o respectivo valor (**TRT/UTA**) pode ser decomposto nos níveis de suporte de rendimento obtidos através do mercado (**TRM/UTA**) e através do orçamento (**TRO/UTA**). O primeiro mede as transferências de rendimento, por unidade de trabalho agrícola ano, geradas pelas medidas de política que interferem no processo de formação de preço nos mercados agrícolas e o segundo mede o valor por UTA das transferências de rendimento resultantes das ajudas directas e indirectas pagas à produção por via orçamental.

Para se proceder à comparação entre os valores obtidos para os diferentes tipos de indicadores no âmbito das agriculturas dos EUA, da UE e de Portugal optou-se por utilizar as **Paridades de Poder de Compra (PPP)** para converter as diferentes moedas nacionais numa única moeda comum, a qual se decidiu ser o ECU PPP no âmbito da análise comparativa entre as agriculturas da UE e de Portugal.

A conversão das diferentes moedas numa única moeda comum podia ter sido feita através da utilização das taxas de câmbio em vigor nos diferentes anos a que a análise se refere. No entanto, as taxas de câmbio não levam em consideração de forma adequada o poder de compra relativo de cada uma das diferentes moedas em causa, para além de reflectirem diferenças que podem ser significativamente elevadas, em relação quer às quantidades produzidas, quer aos níveis de preços praticados nos diferentes espaços económicos em causa.

Para encontrar uma solução para este problema torna-se necessário estabelecer um cabaz de bens e serviços, a preços de cada um dos diferentes países, proceder à comparação do poder de compra das diferentes moedas nacionais e calcular as taxas de câmbio capazes de assegurar uma igualdade dos respectivos poderes de compra. Torna-se deste modo possível eliminar as diferenças de preços existentes entre os diferentes países, uma vez que a aplicação das taxas de conversão PPP significam que se torna possível, com um dado montante, comprar um mesmo cabaz de bens e serviços em cada um dos espaços económicos cujos indicadores se pretendem comparar. No âmbito desta análise as taxas de conversão PPP utilizadas, foram obtidas nas contas económicas de Agricultura publicadas pelo EUROSTAT.

A metodologia utilizada na análise da evolução da competitividade agrícola baseia-se na decomposição das variações verificadas nos valores correspondentes a cada um dos respectivos factores determinantes.

De acordo com os conceitos anteriormente apresentados a competitividade agrícola pode ser decomposta nos respectivos factores determinantes com base na seguinte expressão geral:

$$VAL_{cf}^t/UTA^t = VAL_{pp}^t/SAU^t \times SAU^t/UTA^t + TRM^t/UTA^t + TRO^t/UTA^t$$

sendo, como já anteriormente referimos, VAL_{pp}^t/SAU^t , o indicador de eficiência económica na utilização do factor terra num determinado ano t, o qual pode ser decomposto em duas componentes distintas, a produtividade do factor terra medido com base no respectivo valor acrescentado líquido a preços paritários constantes ($VAL_{pp}^{const^t} / SAU^t$) e o índice de preços implícitos nos preços paritários de importação ou exportação (I_{pp}^t);

SAU^t/UTA^t , o indicador das características estruturais do sector agrícola num determinado ano t; TRM^t/UTA^t e TRO^t/UTA^t o valor, por unidade de trabalho agrícola ano, das transferências de rendimento geradas pelas políticas em vigor num determinado ano t através do mercado e do orçamento.



Os valores correspondentes ao VAL_{cf}^t , TRO^t , SAU^t e UTA^t obtêm-se directamente, para os diferentes anos t , das informações estatísticas disponíveis.

Para procedermos ao cálculo dos valores referentes ao VAL_{pp}^t utilizar-se-á a seguinte expressão:

$$VAL_{pp}^t = \sum_{j=1}^n PAF_j^t \times FC_j^t - \sum_{i=1}^n CI_i^t \times FC_i^t - \sum_{k=1}^n A_k^t \times FC_k^t$$

sendo,

PAF_j^t , o valor da produção agrícola final de cada um dos produtos (ou grupos de produtos) j produzidos num determinado ano t no âmbito de um dado sector agrícola;

CI_i^t , valor dos consumos intermédios i utilizados num determinado ano t no âmbito de um determinado sector agrícola;

A_k^t , valor das amortizações correspondentes às diferentes componentes do capital agrícola k utilizadas no âmbito de um dado sector agrícola;

FC_j^t , FC_i^t e FC_k^t , os factores de conversão entre os preços paritários e de mercado dos produtos (j), consumos intermédios (i) e bens de capital (k).

Os factores de conversão (FC_j^t) referentes aos diferentes produtos (ou grupos de produtos) agrícolas serão calculados com base na informação produzida pela OCDE no âmbito das Estimativas de Suporte dos Produtores (até recentemente intitulados Equivalentes ao Subsídio aos Produtores) ou em estimativas semelhantes realizadas para o efeito e correspondem a:

$$FC_j^t = \frac{PAF_j^t - MSPM_j^t}{PAF_j^t}$$

no qual o PAF_j^t tem o significado já anteriormente referido e o $MSPM_j^t$ representa os valores correspondentes às **medidas de suporte de preços de mercado** correspondentes a cada produto j considerado e cujo cálculo se baseia na diferença entre os valores de produção de j a preços de mercado e paritários,

$$MSPM_j^t = Q_j^t \times (Pd_j^t - Pp_j^t)$$

Em relação aos factores de conversão (FC_i^t) referentes aos consumos intermédios i admite-se que as respectivas medidas de suporte de preços de mercado ($MSPM_i^t$) só se referem aos alimentos compostos para animais, procedendo-se na prática a uma simplificação do seu cálculo, uma vez que se considera todos os $FC_i^t = 1$ e se introduzirão os ajustamentos correspondentes aos efeitos das políticas de preços e de mercado sobre o custo dos alimentos compostos no cálculo dos factores de consumo referentes aos respectivos produtos pecuários.

No que diz respeito aos factores de conversão (FC_k^t) referentes aos bens de capital k parte-se do pressuposto (discutível) de que não existem diferenças entre o valor das amortizações a preços de eficiência económica e de mercado no período de tempo t a que corresponde a nossa análise, assumindo-se, portanto, um $FC_k^t = 1$.

Uma vez calculado o valor acrescentado líquido a preços paritários (VAL_{PP}^T) para um dado sector agrícola num determinado ano t torna-se possível obter o valor **das transferências de rendimento geradas pelas políticas através do mercado**, o qual corresponde a :

$$TRM^T = VAL_{PM}^T - VAL_{PP}^T$$

em que o valor acrescentado líquido a preços de mercado (VAL_{PM}^T) se obtém directamente a partir da informação estatística disponível.

Para podermos analisar a evolução intertemporal verificada nos valores da competitividade agrícola e dos respectivos factores determinantes, proceder-se-á ao cálculo dos diferentes indicadores anteriormente apresentados para o período “1987” – “1996” e das respectivas variações entre o início e o final do período analisado.

Apresentando as estatísticas do sector agrícola algumas oscilações no período em observação, e com vista à análise comparativa da evolução do sector, adoptou-se o conceito de **média do triénio**, para correcção de algumas assimetrias. assim, quando se refere o ano “ x ”, está subjacente a média dos anos $x-1$, x , e $x+1$.

Os dados estatísticos a utilizar na análise dos sectores agrícolas de Portugal e da UE serão obtidos nas contas económicas de agricultura publicadas pelo EUROSTAT, recorrendo-se para o efeito à informação fornecida pela “base de dados NEWCRONOS”. A informação estatística a utilizar na análise dos sectores agrícolas das diferentes regiões agrárias do continente português será obtida através do INE e diz respeito às contas económicas de agricultura regionais.

Os dados a utilizar no cálculo dos factores de conversão entre preços de mercado e paritários de importação ou exportação serão obtidos, para a maioria dos produtos agrícolas, a partir da base de dados da OCDE referentes à estimativa do suporte aos produtores e consumidores. Em relação aos restantes produtos a informação a utilizar resultará ou de publicações da OCDE (caso das frutas e hortícolas) ou de cálculos efectuados com base nos dados estatísticos publicados pela Comissão Europeia (casos do vinho e azeite).



NA RENDIBILIDADE E EFICIÊNCIA ECONÓMICA DOS FACTORES INTERMÉDIOS

Por **desempenho (ou “performance”) físico** do sector dos cereais num dado período de tempo, entende-se a evolução verificada ao nível das respectivas áreas semeadas, quantidades produzidas e rendimentos unitários obtidos. Para o efeito procedeu-se á recolha sistemática desta informação para os principais tipos de cereais semeados em Portugal (trigo mole, trigo rijo, centeio, cevada, aveia e milho grão) no período 1990-98 tendo-se, posteriormente, agregado os respectivos valores de modo a se poderem obter as médias correspondentes aos triénios “1991” (1990-91-92), “1994” (1993-94-95) e “1997” (1996-97-98).

O **desempenho (ou “performance”) económico** do sector dos cereais é aqui encarado segundo duas ópticas distintas.

Numa **óptica empresarial** este desempenho é entendido como a **rendabilidade obtida em relação ao conjunto dos factores intermédios de produção utilizados**, cuja análise assentou na determinação de três diferentes tipos de indicadores:

- a) Indicador de rendabilidade dos factores intermédios baseado na totalidade dos pagamentos (ou ajudas directas) associados com a produção de cereais, o qual se baseia na seguinte expressão de cálculo:

$$IRF_1 = \frac{VP_{pm} + COF + AC}{CI_{pm}}$$

sendo,

VP_{pm} – o valor da produção a preços de mercado;

COF – o valor da ajuda cofinanciada baseada nas quantidades produzidas;

AC – o valor da ajuda (ou pagamento) compensatória baseado nas áreas semeadas;

CI_{pm} – o valor dos consumos intermédios a preço de mercado;

- b) indicador de rendabilidade dos factores intermédios baseado apenas nos pagamentos (ou ajudas directas) suportados nas quantidades produzidas, cujo cálculo se baseia na seguinte expressão:

$$IRF_2 = \frac{VP_{pm} + COF}{CI_{pm}} ;$$

- c) indicador de rendabilidade dos factores intermédios na ausência dos pagamentos (ou ajudas directas) associado com a produção de cereais:

$$IRF_3 = \frac{VP_{pm}}{CI_{pm}} .$$

A análise da evolução antes e depois da reforma da PAC de 1992 destes indicadores permitir-nos-á compreender o desempenho físico do sector dos cereais em Portugal. Por razões que se prendem com a informação disponível sobre as ajudas compensatórias no período anterior a 1996 optámos por aplicar estes indicadores de rendabilidade a dois grupos de produtos: o milho grão por um lado e o conjunto dos restantes cereais por outro.

Numa **óptica económica** o referido desempenho é entendido como a **eficiência económica na utilização dos factores intermédios de produção disponíveis**, cuja análise assentou num indicador de eficiência económica dos factores intermédios obtido do seguinte modo:

$$IEF = \frac{VP_{pp}}{CI_{pp}}$$

sendo,

VP_{pp} – o valor da produção a preços paritários de importação/exportação que se obtém pela aplicação dos factores de conversão anteriormente referidos ao valor de produção a preços de mercado;

CI_{pp} – o valor dos consumos intermédios a preços paritários que se admitiu ser idêntico ao correspondente CI_{pm}.

Na medida em que a evolução temporal dos VP_{pp} e dos CI_{pp} depende da respectiva evolução em volume e da evolução dos correspondentes preços mundiais, considerou-se necessário estabelecer os três seguintes índices, baseados no IEF:

um **índice de valor** que dá a evolução temporal dos IEF dos diferentes cereais resultante da evolução quer dos respectivos volumes de produção e de consumos intermédios;

um **índice de volume** que exprime apenas a evolução dos IEF em função da evolução dos respectivos volumes de produção e de consumos intermédios;

um **índice de preços** que representa a evolução temporal da relação entre os preços paritários dos produtos e dos factores intermédios de produção em causa.

Os dados de base utilizados no estabelecimento dos diferentes tipos de indicadores adoptados, foram obtidos quer do INE (áreas, produções e preços no produtor), quer do INGA (ajudas compensatórias e co-financiadas) e quer da RICA (consumos intermédios referentes ao diferentes cereais por região agrícola).

A análise da evolução, antes e depois da reforma da PAC, dos referidos índices permitir-nos-á entender melhor o impacto desta sobre a produtividade económica, questão esta que considerámos anteriormente ser uma das mais sensíveis na evolução da agricultura portuguesa nestes últimos anos.



No Rendimento dos Produtores Agrícolas

O **rendimento dos produtores agrícolas** é aqui entendido como correspondendo à remuneração bruta do conjunto dos factores primários de produção utilizados no âmbito de uma exploração agrícola, podendo para o efeito, ser calculado com base no valor acrescentado bruto (**VAB**) obtido por uma dada exploração agrícola.

O VAB de uma exploração agrícola poder ser obtido de duas formas diferentes: ou tem origem nas transferências de rendimento geradas pelas políticas em vigor, ou corresponde à riqueza efectivamente gerada pelas actividades agrícolas desenvolvidas no âmbito da exploração agrícola em causa.

A primeira, corresponde ao **suporte de rendimento total** obtido pela exploração agrícola, quer em função das transferências de rendimento geradas pelas medidas de suporte de preços de mercado (**suporte de rendimento obtido através do mercado**), quer em função das transferências de rendimento resultantes dos pagamentos (ou ajudas) aos produtores agrícolas (**suporte de rendimento através do orçamento**).

A segunda componente do VAB da exploração agrícola corresponde à remuneração bruta dos factores primários de produção gerada independentemente das políticas agrícolas em vigor, ou seja, ao **rendimento dos produtores agrícolas na ausência de políticas**.

Para analisarmos a evolução dos rendimentos dos produtores agrícolas e dos respectivos factores determinantes, procedeu-se ao estabelecimento de diferentes tipos de indicadores de análise.

Dois indicadores de análise dos rendimentos dos produtores agrícolas com (IRP_1) e sem políticas (IRP_2) e três indicadores de análise do suporte de rendimentos total (ISRT), através do mercado (ISRM) e através do orçamento (ISRO).

A expressão utilizada no cálculo do primeiro indicador em causa é a seguinte:

$$IRP_1 = \frac{VAB_{cf}}{EXP}$$

em que,

VAB_{cf} – é o valor acrescentado bruto agrícola a custo de factores de uma dada região, País ou espaço económico;

EXP – é o número total de explorações agrícolas que integram uma dada região, País ou espaço económico.

No cálculo do segundo indicador adoptado utilizou-se a seguinte expressão:

$$IRP_2 = \frac{VAB_{pp}}{EXP}$$

em que,

VAB_{pp} – é o valor acrescentado bruto agrícola a preços paritários de importação/exportação, que se obtém retirando ao **VAB_{cf}** de uma dada região, País ou espaço económico, o valor total das transferências de rendimentos geradas pelas políticas em vigor;

EXP – é o número total de explorações agrícolas que integram uma dada região, País ou espaço económico.

No cálculo do indicador de suporte do rendimento total dos produtores agrícolas utilizou-se a segunda expressão de cálculo:

$$ISRT = \frac{TRT}{EXP}$$

sendo, **TRT** o total das transferências de rendimento geradas pelo conjunto das políticas agrícolas em vigor, que se obtém fazendo **TRT = VAB_{cf} - VAB_{pp}**.

No cálculo dos restantes dois indicadores de suporte de rendimento as expressões utilizadas foram:

$$ISRM = \frac{TRM}{EXP}$$

e

$$ISRO = \frac{TRO}{EXP}$$

Sendo, **TRM** as transferências de rendimento geradas pelas políticas agrícolas em vigor através dos mercados, que se obtém fazendo **TRM = VAB_{pm} - VAB_{pp}**, e **TRO** as transferências de rendimento geradas pelas políticas agrícolas em vigor através do orçamento, que se obtém fazendo **TRO = VAB_{cf} - VAB_{pm}**, sendo este último o valor acrescentado bruto agrícola a preços de mercado.

Para se poder comparar a evolução dos rendimentos dos produtores agrícolas do Continente Português com os da UE optou-se por utilizar o ECU em termos de paridade de poder de compra e para se proceder à análise inter-temporal dos indicadores em causa estabeleceram-se os respectivos indicadores a preços de “1996” (recorrendo-se para o efeito ao deflador do PIB).



ANEXO IX

(*)

Análise Sintética dos Impactos da Agenda 2000 sobre a Agricultura Portuguesa

PREÇOS E PAGAMENTOS RELATIVOS ÀS CULTURAS ARVENSES

	1999	2000	2001	2002/2006
Cereais/milho em EUR/t de rendimento de referência cereais				
Preço de intervenção	119,19	110,25	101,31	(1) 101,31
Preço de compensação	54,34	58,67	63,00	(1) 63,00
Proteaginosas em EUR/tonelada	78,49	72,50	72,50	72,50
Oleaginosas em EUR/tonelada equivalente-cereais	(2) 94,24	81,74	72,37	(3) 63,00
Linho não Têxtil (4) em EUR/tonelada	105,10	88,26	75,63	(1) 63,00
Trigo duro (5)				
Pagamento complementar por há				
Zonas tradicionais	344,5	344,5	344,5	344,5
Outras zonas	138,9	138,9	138,9	138,9
Retirada de terras em EUR/tonelada	68,83	58,67	63,00	(1) 63,00

(1) Pode ser alterado a partir de 2002, se o preço de intervenção for reduzido, caso em que a ajuda será aumentada.

(2) Sujeito ao regime do preço de referência.

(3) Pode ser alterado a partir de 2002, em caso de redução do preço de intervenção e/ou de uma revisão da política para o sector. NB: até 2001, inclusivé, a ajuda pode ser calculada com base no rendimento de oleaginosas, expresso em equivalente-dereais, multiplicado por 1,95. A partir de 2002, a ajuda será calculada com base do rendimento de cereais. O sistema Blair House é aplicável durante o período de transição (redução da ajuda em caso de superação da superfície máxima garantida (SMG)).

(4) Não há alteração em relação ao linho têxtil.

(5) Sujeito a uma superfície máxima garantida por Estado-Membro; a SMG para Portugal foi aumentada de 59.000 ha para 118.000 ha.

DESENVOLVIMENTO RURAL – QUADRO DOS MONTANTES

Medida	Pagamento (EUROS)	Referência
Ajuda à instalação de novos agricultores (com menos de 40 anos)	25.000	
Reforma antecipada	* 15.000 150.000 3.500 35.000	Por cedente e por ano Montante total por cedente Por trabalhador e por ano Montante total por trabalhador
Indemnização compensatória nas zonas desfavorecidas		
Mínimo	** 25	Por hectare de terra utilizada para a agricultura
Máximo	200	Por hectare de terra utilizada para a agricultura
Apoio a medidas agro-ambientais		
Culturas anuais	600	Por hectare
Culturas perenes especializadas	900	Por hectare
Outras utilizações	450	Por hectare
Prémio máximo anual para cobrir perdas de rendimento decorrentes da florestação		
Para agricultores e associações	725	Por hectare
Para outras entidades privadas	185	Por hectare
Pagamentos relacionados com o papel ecológico das florestas		
Pagamento compensatório mínimo	40	Por hectare
Pagamento compensatório máximo	120	Por hectare

*No respeito no máximo fixado por cedente, os pagamentos máximos anuais podem ser aumentados, tendo em conta a estrutura económica das explorações e o objectivo de acelerar o ajustamento das estruturas agrícolas.

**Este montante pode ser reduzido para ter em conta a situação geográfica específica ou a estrutura económica das explorações em determinadas territórios e para evitar a sobrecompensação, segundo travessão, do artigo 15º.

Fonte: Regulamento (CE) nº 1257/1999 do Conselho, relativo ao apoio do Fundo Europeu de Orientação Agrícola ao desenvolvimento rural e que altera e revoga determinados regulamentos.

(*) – Anexos elaborados pela equipa de auditoria.

**ANEXO X****Nota de Emolumentos****Emolumentos e outros encargos**

(D.L. n.º 66/96, de 31.5, alterado pela Lei n.º 139/99 de 28/08 e Lei n.º 3-B/2000 de 04/04)

Departamento de Auditoria III**Proc.º n.º 27/00 AUDIT****Relatório n.º – 2ª Secção****Entidade fiscalizada** Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP)**Entidade devedora** Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP)**Regime jurídico : AA**

AAF

Unid: escudos

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	<i>Custo Standard</i> a)	Unidade Tempo	Receita Própria / Lucros	
- Acções fora da área da residência oficial	24 055			
- Acções na área da residência oficial	17 700	358		6 336 600\$00
- 1% s/ Receitas Próprias (b)				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				6 336 600\$00
Emolumentos Limite máximo (VR)				3 050 000\$00
Emolumentos a pagar				915 000\$00

a) cf. Resolução n.º 4/98 – 2ªS e 3/2001 – 2ª S


b) Ver, no verso, discriminação da base de incidência

Consultores externos

(Lei nº 98/97 – artº 56º)

- Prestação de serviços	335 100\$00
- Outros encargos	
Total a suportar pela entidade fiscalizada	335 100\$00

O Coordenador da Equipa de Auditoria



Discriminação da base de incidência :

- Entidades abrangidas pelo limite máximo nos termos do artº 10º nº 1 do Decreto-Lei nº 66/96:

<i>IFADAP</i>	<i>915 000\$00</i>
<i>INGA</i>	<i>2 135 000\$00</i>
<i>Limite máximo</i>	<i>3 050 000\$00</i>

- *Outros encargos nos termos do artº 56º nºs 3 e 4, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, aplicável por força do disposto no nº 4 da mesma disposição legal resultantes dos honorários de um consultor*

<i>IFADAP</i>	<i>335 100\$00</i>
<i>INGA</i>	<i>781 900\$00</i>
<i>TOTAL</i>	<i>1 117 000\$00</i>



Emolumentos e outros encargos

(D.L. n° 66/96, de 31.5, alterado pela Lei n° 139/99 de 28/08 e Lei n° 3-B/2000 de 04/04)

Departamento de Auditoria III

Proc° n° 27/00 AUDIT

Relatório n° – 2ª Secção

Entidade fiscalizada Instituto Nacional de Garantia Agrícola (INGA)

Entidade devedora Instituto Nacional de Garantia Agrícola (INGA)

Regime jurídico : AA

AAF

Unid: escudos

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	<i>Custo Standard</i> a)	Unidade Tempo	Receita Própria / Lucros	
- Acções fora da área da residência oficial	24 055			
- Acções na área da residência oficial	17 700	835		14 779 500\$00
- 1% s/ Receitas Próprias (b)				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				14 779 500\$00
Emolumentos Limite máximo (VR)				3 050 000\$00
Emolumentos a pagar ..				2 135 000\$00

a) cf. Resolução n° 4/98 – 2ª S

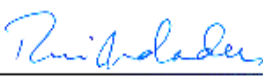
b) Ver, no verso, discriminação da base de incidência

Consultores externos

(Lei nº 98/97 – artº 56º)

- Prestação de serviços	781 900\$00
- Outros encargos	
Total a suportar pela entidade fiscalizada	781 900\$00

O Coordenador da Equipa de Auditoria



Discriminação da base de incidência :

- Entidades abrangidas pelo limite máximo nos termos do artº 10º nº 1 do Decreto-Lei nº 66/96:

IFADAP	915 000\$00
INGA	2 135 000\$00
<i>Limite máximo</i>	<i>3 050 000\$00</i>

- Outros encargos nos termos do artº 56º nºs 3 e 4, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, aplicável por força do disposto no nº 4 da mesma disposição legal resultantes dos honorários de um consultor

IFADAP	335 100\$00
INGA	781 900\$00
TOTAL	1 117 000\$00



ANEXO XI

RESPOSTA DAS ENTIDADES AUDITADAS



2001ABR30. 015871

Ofício nº

Entrada nº

CD/OA

Exmº Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Proc. nº

PROTOCOLO

Sº Ref

Sº Com

ASSUNTO: *Avaliação Global dos Impactos da PAC, no Domínio das Culturas Arvenses- Processo 2227/00-Auditoria -DA III. I*

Acuso a recepção do vosso relato de auditoria capeado pelo ofício nº 3038, de 4 de Abril, p.p., que mereceu a melhor atenção, em particular, as conclusões e recomendações referentes às matérias directamente relacionadas com a actividade do INGA.

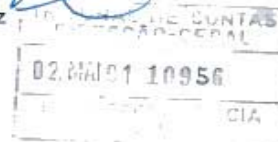
Da leitura do referido relato, este Instituto produziu um conjunto de observações, que junto tenho a honra de junto remeter a V. Exªs.

Permito-me realçar o esforço que o INGA tem vindo a desenvolver há alguns anos a esta parte, no sentido da melhoria de todo o sistema de gestão e atribuição das diferentes ajudas, nomeadamente a Ajuda às Culturas arvenses, esforço esse que tem sido reconhecido por diversas entidades auditoras que têm acompanhado esta evolução e que pode ser confirmado nos relatórios e decisões sobre o apuramento de contas dos respectivos exercícios FEOGA.

Com os melhores cumprimentos

O PRESIDENTE

Joaquim Ortiz



Rua Fernando Curado Ribeiro, 4 L. 1049-034 LISBOA - Telef. 21 751 85 00 * Fax 21 751 86 00

INGA - DA/SD - Mod. 36-A - Norm. A4 - 90 000 ex. - 00/00



Ministério da
Agricultura,
do Desenvolvimento
Rural e das Pescas



INGA
Instituto Nacional
de Intervenção
e Garantia Agrícola

1 – CONCLUSÕES

1.3 – ACOMPANHAMENTO E CONTROLO DO FEOGA-GARANTIA

Não podemos deixar de manifestar a nossa discordância quanto à forma incorrectamente generalizada e pouco precisa da afirmação constante no primeiro parágrafo " *O desenvolvimento do SIGC, relativamente às ajudas compensatórias às superfícies, revela que, até 1998, não estava completamente implementado, dado o volume de deficiências detectado*". Os fundamentos utilizados, que supostamente suportam esta conclusão, não distinguem as situações pontuais que dizem unicamente respeito a uma ou outra campanha, bem como também existem mesmo algumas situações descritas como anomalias que na realidade não o são.

Assim e concretamente no que se refere às anomalias que são apontadas no relato, apresentam-se os seguintes comentários:

a) Identificação das parcelas agrícolas

Parece-nos importante clarificar que apenas na campanha de 1996, e não no período de 1993 a 1996, se utilizou em 49 concelhos do país o sistema alfanumérico de identificação de parcelas, enquanto nos restantes concelhos foi mantida a referência cadastral. A experiência piloto nestes 49 concelhos, em 1996, permitiu que em 1997 todo o território de Portugal Continental passasse a ser referenciado, para efeitos de candidaturas, exclusivamente através de um sistema alfanumérico. A partir da campanha de 1996/97, os controlos passaram a basear-se em dados identificativos das parcelas agrícolas georeferenciadas.

Permitimo-nos realçar nesta exigente tarefa o trabalho que foi desenvolvido na implementação do parcelário, que foi concretizado num curto período de tempo.



Rua Fernando Curado Ribeiro, 4 G - 1649-034 LISBOA - Telef. 21 751 85 00 * Fax 21 751 86 00



Ministério da
Agricultura,
do Desenvolvimento
Rural e das Pescas

INGA
Instituto Nacional
de Intervenção
e Garantia Agrícola

Refira-se aqui que tendo presente as possíveis dificuldades na implementação do parcelário, o Regulamento (CE) nº 1593/2000 estabelece um prazo dilatado, até Janeiro de 2005, para aqueles Estados membros que só agora vão arrancar com um sistema de informação geográfica baseado em orto-imagens aéreas e espaciais.

b) – Processo de recepção de pedidos de ajuda

O sistema de recepção de candidaturas implementado em Portugal, com a colaboração das Organizações de Produtores, garante, em nosso entender, o respeito da legislação comunitária, nomeadamente no que se refere às datas-limite de apresentação dos pedidos.

Ainda assim, na presente campanha, foi introduzida maior segurança nas aplicações de recolha relativamente às datas, como se evidencia a seguir:

As aplicações de recolha de candidaturas registam a data/hora de sistema do posto onde correm, até ao "segundo" e fazem-no de cada vez que é utilizada qualquer uma das funcionalidades. Esse registo é feito no próprio PC e na BD (base de dados) dos pedidos;

O registo no PC da data/hora de sistema referido no parágrafo anterior tem por objectivo garantir que, naquele PC, não seja possível correr aplicações após um atrasar da data/hora de sistema;

O registo na BD da data/hora do sistema tem por objectivo garantir que não se possa correr as aplicações após um retrocesso na data/hora do sistema, independentemente do PC. Quer isto dizer que as aplicações não correm num PC cuja data/hora de sistema seja anterior à constante na BD, no caso se tentar transferir fisicamente a BD dos pedidos de outro PC;



Rua Fernando Curado Ribeiro, 4 G - 1649-034 LISBOA - Telef. 21 751 85 00 * Fax 21 751 86 00

INGA - DA/SED - Mod. 36-A, Norm. Ad. - 80 000 cv - 00/03



Ministério da
Agricultura,
do Desenvolvimento
Rural e das Pescas



Por forma a garantir a funcionalidade atrás descrita, ao entrar nas aplicações são sempre actualizadas no PC e na BD a data/hora mais recente de entre as datas constantes no PC, no sistema operativo e na BD. Significa isto que, se porventura, se transferir a BD de um PC para outro com data/hora posterior à do PC de origem, na BD fica actualizada a nova data/hora, sem no entanto serem alteradas as datas dos pedidos;

Numa situação em que num posto receptor seja inserida uma data/hora do sistema diferente da data real, a aplicação informática desenvolvida não permite que a data possa ser modificada, pois a nível da BD não é possível alterá-la para uma data anterior à que se encontra registada e, a nível do PC, a solução passa pela formatação do disco rígido, com a consequente perda de toda a informação;

c) – Controlo administrativo

Relativamente ao controlo administrativo, nas conclusões são apontados duas deficiências. Uma respeitante ao cruzamento com as agro-ambientais outra respeitante ao não cumprimento das regras sobre a retirada de terras, conforme ponto 5-Cap.II.

Tendo presente o descrito no ponto 5 do Capítulo II sobre o tema controlo administrativo, não podemos deixar de fazer os seguintes reparos:

1 – Cruzamento com as agro-ambientais

Apenas com a publicação do Reg.(CE) 1678/98 da Comissão de 29 de Julho, que altera o Reg. (CEE) nº 3887/92 da Comissão de 23 de Dezembro, passou a ser obrigatório que no pedido de ajudas "superfícies " seja também declarado separadamente " a produção compatível com as exigências da protecção do ambiente e a preservação do espaço natural, referidas no Reg. (CE) n.º 2078/92 do Conselho". Assim, até Janeiro de 1997, esta obrigação não estava incluída nas disposições do Regulamento que estabelece as normas de execução do sistema integrado de gestão e



Rua Fernando Curado Ribeiro, 4 G - 1649-034 LISBOA - Telef. 21 751 85 00 * Fax 21 751 86 00



controlo (SIGC) relativo a determinados regimes de ajudas comunitárias, entre os quais o regime das culturas arvenses .

Acresce ainda referir que no Reg. n.º 1593/2000 do Conselho, de 17 de Julho de 2000, que altera o Reg. n.º 3508/92, é dado um prazo até 1 de Janeiro de 2003 para que seja assegurada a compatibilização dos sistemas de gestão e controlo de determinadas ajudas enumeradas no anexo daquele regulamento de alteração, entre as quais se incluem as agro-ambientais, com as ajudas referidas no art.º 1º do Reg. 3508/92, onde está incluído o regime das culturas arvenses.

2 – Não cumprimento das regras sobre a retirada de terras

A referência feita quanto ao não cumprimento das regras sobre a retirada de terras, cujo suporte não se encontra desenvolvido no relatório, deveria, em nosso entender, ser melhor explicitada uma vez que, dizendo respeito a situações meramente pontuais, pode levar inadvertidamente a conclusões erradas.

d) Controlo por teledeteção

Os controlos superfícies realizados pelo INGA ao longo das campanhas agora em análise foram efectuados segundo as regras técnicas definidas e acordadas com a Comissão Europeia através do Centro Comum de Pesquisa (CCR) sediado em ISPRA, entidade esta que elabora os cadernos de encargos e termos técnicos que definem as regras a seguir nos controlos às superfícies.

Neste âmbito, as regras de trabalho adoptadas pelo INGA estão de acordo e respeitam na íntegra os procedimentos técnicos facultados pela Comissão, aliás, como é possível observar nas conclusões das últimas auditorias realizadas ao sector das culturas arvenses pelo Apuramento de Contas do FEOGA-Garantia.





Assim, é de referir que o método de trabalho adoptado pelo INGA em termos de tolerância técnica até 1999 foi o do grupo de cultura, já que era este o método em vigor e aquele que foi utilizado pela maioria dos Estados- membros até essa mesma data. Só em 2000 é que o referido método foi substituído pelo da tolerância técnica à parcela, pela simples razão de, somente nesta data, a Comissão ter recomendado aos Estados- membros que adoptassem este método como base para o cálculo das tolerâncias técnicas no controlo de teledetecção.

A conclusão apresentada no relatório, do nosso ponto de vista não está correcta, advindo a mesma de um conjunto de observações/conclusões efectuadas no decurso de uma Auditoria do Tribunal de Contas Europeu que o INGA teve já a oportunidade de comentar. Aliás, a metodologia utilizada pelos Auditores para avaliarem o trabalho de controlo, não se encontrava definida em termos técnicos a nível das regras de controlo de teledetecção.

Com vista ao cabal esclarecimento, importa referir que em 1998 o método de trabalho autorizado e acreditado pela Comissão Europeia baseava-se no controlo e aplicação da tolerância técnica ao grupo de cultura, método este utilizado na maioria dos Estados membros. Por outro lado, o facto de se recorrer ao método de teledetecção como principal ferramenta de fiscalização permitiu de forma inequívoca salvaguardar a atempada execução dos controlos de campo. Este método de controlo, ao recorrer a sequências multitemporais de imagens de satélite obtidas ao longo do ciclo fenológico das culturas, possibilita que se utilizem vários registos de imagem obtidos ao longo do ano, sendo a partir dessa mesma informação que se procede à análise da evolução das culturas e respectivo cumprimento das condições de elegibilidade face às regras regulamentares. Acresce ainda referir que, numa percentagem significativa dessas mesmas fiscalizações, foi também utilizada fotografia aérea do próprio ano e foram realizadas visitas sistemáticas de parcelas no terreno em relação a algumas culturas e a obtenção de fotografias panorâmicas para fundamentar os controlos de campo, pelo que discordamos das afirmações patentes no relatório e das conclusões dos auditores nesta matéria.



Rua Fernando Curado Ribeiro, 4 G - 1649-034 LISBOA - Telef. 21 751 85 00 * Fax 21 751 86 00



Ministério da
Agricultura,
do Desenvolvimento
Rural e das Pescas

INGA
Instituto Nacional
de Intervenção
e Garantia Agrícola

Assim, importa ressaltar, mais uma vez, que a realização de controlos por teledeteção permite não só efectuar um maior volume de fiscalizações num espaço de tempo mais curto, possibilitando fiscalizar uma maior percentagem de superfícies declaradas, como também, ao recorrer a sequências de imagens de satélite multitemporais, permite obter uma maior fiabilidade na análise das culturas. No que se refere aos controlos físicos no local, os mesmos são mais demorados, apresentam custos de execução 4 a 5 vezes superiores e, por regra, abrangem um número limitado de dossiers não permitindo obter análises mais generalizadas de regiões e de culturas de risco. A possível maior fiabilidade deste tipo de controlos fica, em grande medida, em desvantagem face à teledeteção atendendo ao volume de fiscalizações que se consegue obter com base neste último método de trabalho.

No que concerne ainda à teledeteção como método de controlo das áreas afectas a trigo duro e trigo mole e respectiva discriminação destas culturas, importa mais uma vez referir que este método de trabalho permite efectuar a distinção dessas culturas, como aliás já tivemos oportunidade de referir e demonstrar em devido tempo. Por outro lado e por forma ao cabal esclarecimento desta dúvida, convém referir que o INGA coloca anualmente em controlo cerca de 70% da superfície declarada como afecta a trigo duro, em que 30 a 40% dessa mesma superfície é sujeita a controlo físico no local, com vista a assegurar a correcta atribuição desta ajuda e a dissipação de dúvidas deste tipo, pelo que, mais uma vez, a preocupação expressa no relatório não tem, em nossa opinião, razão de ser.

1.5 – O PROCESSO DE “RECUPERAÇÃO DE VERBAS” E O “APURAMENTO DE CONTAS”

Não podemos deixar de sublinhar que é incorrecto abordar de forma uniforme as recuperações de verbas referentes às campanhas de 1994/95, 1995/96, 1996/97 e 1997/98, como se faz no parágrafo 2. do ponto 1.5 do relato de auditoria em apreço.

Começando pela última campanha (1997/98), registamos que o procedimento de recuperação segue, com rigor, a norma de procedimentos aprovada. As recuperações, até





Ministério da
Agricultura,
do Desenvolvimento
Rural e das Pescas



INGA
Instituto Nacional
de Intervenção
e Garantia Agrícola

ao presente efectuadas, são elucidativas da eficácia do sistema implementado. Com efeito, dos cerca de 190.000 contos potencialmente em dívida, permanecem, hoje, cerca de 35.000 contos por recuperar. Por outro lado, e no âmbito das diligências que têm vindo a ser desencadeadas, em rigoroso cumprimento da norma de recuperação de verbas, continua diariamente este Organismo a recuperar, pela via do pagamento voluntário, do pagamento coercivo e da compensação, importâncias relativas a esta campanha.

No que toca às recuperações da campanha de 1996 regista-se, antes de mais, o esforço de recuperação que precedeu o apuramento do saldo devedor de cerca de 256.124 contos. Por outro lado, não podemos descuidar as características deste saldo. Com efeito, a dívida de 256.124 contos estava, à data em que foi apurada, distribuída por cerca de 12.000 beneficiários. O tratamento administrativo de um tal universo de processos é manifestamente complexo. Por estas razões, ou seja, por estarmos em presença de uma situação de contornos específicos, implementámos um procedimento de recuperação adaptado a estas circunstâncias, optando por prorrogar o período de compensação para que, a final, permanecesse um universo de processos administrativos (de recuperação) susceptível de ser eficientemente gerido.

Tal como sucede na campanha de 1997, este Organismo está constantemente a recuperar, pela via da compensação, verbas relativas a esta campanha. E, tanto assim é, que do montante inicial de dívida de 256.124 contos, permanecem por cobrar cerca de 113.000 contos respeitantes a um universo de cerca de 5.000 beneficiários, dos quais perto de 4.000 possuem dívidas inferiores a 100 EURO (informação reportada a Janeiro de 2001).

As recuperações relativas às campanhas de 1994/95 e 1995/96 foram administrativamente tratadas por este Organismo. Com efeito, foram enviados ofícios de audiência prévia e de decisão final aos respectivos beneficiários solicitando a reposição. Através do pagamento voluntário e da compensação, foram recuperadas importâncias significativas.





O procedimento de recuperação sofreu uma interrupção quando permanecia em dívida um saldo devedor de cerca de 274.000 contos (1994/95 e 1995/96). Esta interrupção teve como causa o conjunto de circunstâncias focadas no relato em apreço que, entretanto, foram ultrapassadas. Presentemente, estão a ser desencadeadas as diligências adequadas à recuperação destes montantes.

Em conclusão, as recuperações relativas às campanhas de 1996/97 e seguintes seguem os seus trâmites normais e os resultados demonstram o empenho que o Organismo tem votado a esta matéria.

A recuperação dos saldos (remanescentes) devedores relativos às campanhas de 1994/95 e 1995/96, apesar de ter sofrido um interregno no tempo, está presentemente a ser retomada.

2 - RECOMENDAÇÕES

2.1

1º parágrafo -*“A elegibilidade dos pedidos de ajuda e a sua conformidade com as regras comunitárias sejam controladas antes da autorização dos pagamentos;”*

Desde Julho de 1997, que existem Manuais de Normas de Procedimentos relativos a várias ajudas pagas pelo INGA, entre as quais se inclui as Culturas Arvenses.

A norma específica deste regime de ajuda, contempla um conjunto de procedimentos que devem ser observados nas várias fases, desde a recolha de candidaturas até ao respectivo pagamento, passando pela definição dos requisitos das condições de apuramento e da realização dos testes respectivos, bem como pelos procedimentos de controlo, conducentes à atribuição da ajuda.





A observância dos procedimentos definidos em cada fase, é confirmada pelos respectivos Serviços intervenientes, através da utilização de uma lista de controlo, que faz parte integrante da norma de procedimentos, e que acompanha obrigatoriamente as autorizações de pagamento correspondentes.

2º parágrafo – Os pagamentos são efectuados após as respectivas autorizações de pagamento, que têm por suporte os documentos mencionados no parágrafo anterior.

3º parágrafo – Quanto à apresentação dos documentos nos prazos estabelecidos, lembramos, a este respeito, a resposta constante no ponto 1.3 - b).

2.2

1º parágrafo – Não entendemos o alcance da recomendação efectuada. A certificação das contas é da competência da Inspeção Geral de Finanças (IGF). Estamos certos, que aquela Entidade, segue as directrizes da Comissão Europeia sobre esta matéria.

2º parágrafo - A criação do Serviço de Recuperações e de uma base de dados destinada a gerir as potenciais dívidas e as dívidas do INGA e bem assim a alteração dos procedimentos instituídos, responderam cabalmente às directrizes da Comissão Europeia relativas à recuperação de montantes indevidamente pagos, pelo que não se entende a alusão constante no relato sobre este assunto.

3º e 4º parágrafos – As funções do organismo pagador que se encontram delegadas noutros Organismos, designadas por funções técnicas, encontram-se reguladas por protocolos celebrados entre o INGA e essas Entidades. Recorde-se a este propósito que estão estabelecidos protocolos com os Organismos das Regiões Autónomas, o IAMA nos Açores e a DRA da madeira, desde 1997, tendo-se recentemente procedido à revisão e actualização dos mesmos.





2.3

A respeito do primeiro parágrafo, relembramos a matéria constante no anterior ponto 1.5 e sublinhamos que a gestão dos devedores é um processo evolutivo e contínuo. Diariamente, são encerrados processos (com fundamento no pagamento, no arquivamento ou na incobrabilidade da dívida) e abertos novos procedimentos.

Relativamente ao 2º parágrafo – "*aplicação de uma norma sobre anulação dos pagamentos e consequente crédito do FEOGA-Garantia*"- confirma-se que essa norma existe desde 15 de Junho de 1999, embora se reconheça que a mesma carece de pequenas alterações por forma a torná-la mais eficaz, designadamente na modalidade dos pagamentos por transferência bancária.

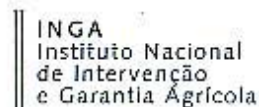
No que concerne ao terceiro parágrafo, não entendemos a alusão à "*elaboração de regras necessárias aos registos contabilísticos de verbas a recuperar*". O registo contabilístico é feito no SINGA. Quanto aos juros, importa salientar que a norma de recuperações actualmente em vigor define as regras a aplicar sendo a imputação dos mesmos feita em determinados processos de recuperação e sempre exigida na fase de cobrança coerciva.

Relativamente às recomendações contidas no 4º e 5º parágrafos - "À implantação do SUC, conforme proposto, de forma a evitar-se contornar as datas limite previstas pelos regulamentos, para que não haja a aplicação das sanções previstas no processo de recepção de pedidos de ajuda;"

"À segregação de funções de controlo e de natureza administrativa;"

Estas duas frases além de nos parecerem ser de conteúdo contraditório não correspondem à realidade. O SUC tem como o objectivo a realização dos controlos físicos respeitantes, no caso das culturas arvenses, à verificação da conformidade dos dados das superfícies declaradas e respectivas condições de elegibilidade, dos pedidos de ajuda que fazem parte





da amostra de controlo obtida segundo as regras comunitárias aprovadas. A função de recepção dos pedidos de ajuda superfícies não está prevista no âmbito dos SUC precisamente por uma questão de segregação de funções, conforme consta da recomendação da 2ª frase do relatório dos auditores.

Quanto à recomendação contida no 6º parágrafo - "*Ao cumprimento da obrigatoriedade da retirada de terras nos termos dos regulamentos aplicáveis.*"

Ainda que pontualmente, numa situação muito particular, possa ter ocorrido uma imprecisão na definição das condições de apuramento da ajuda ligadas à retirada de terras, este Instituto tem vindo a cumprir as normas regulamentares aplicáveis nesta matéria.

ANEXOS

Apresenta-se, seguidamente, os nossos comentários relativamente a alguns dos aspectos contidos nos anexos do relato:

ANEXO III

No quadro apresentado, a "ajuda especial cofinanciada" está englobada nas ajudas das culturas arvenses, ajudas essas que têm como observações a referência de que os pagamentos são à superfície. A Ajuda Especial aos Produtores Portugueses de Cereais, vulgarmente conhecida como ajuda cofinanciada, tem por base uma declaração de superfície mas é paga à quantidade (Kg) de cereal comprovadamente transaccionado.

ANEXO VII

Nesta parte, cumpre-nos registar que em Janeiro de 2001 foi aprovada uma importante alteração à Norma de Recuperações. No que toca à matéria versada no relato de auditoria,





registra-se apenas que o período de compensação foi prorrogado por mais um ano nos casos em que se tenham verificado compensações parciais.

Na parte em que se sintetiza o procedimento, importa fazer dois reparos:

- a) O Serviço de Recuperações gere e controla todos os processos de recuperação e, de facto, regista na base de dados todas as diligências que, no âmbito dos mesmos, se verificam. Porém, os actos administrativos são praticados quer pelo Serviço de Recuperações, quer pelos Serviços de Gestores de Medida. Na verdade, os ofícios de audiência são da responsabilidade dos Serviço Gestor da Medida, bem como todas as decisões finais e respostas às reclamações que não importem a análise de argumentos de natureza jurídica. Todos os demais actos: decisões finais (que importam a análise de argumentos jurídicos), respostas às reclamações das decisões finais elaboradas, notificações para pagamento voluntário e emissão de certidões de dívida, bem como quaisquer outros actos necessários à tramitação do processo de recuperação, são da competência do SR.
- b) A interligação entre os serviços que detectam o pagamento indevido e o serviço que credita os valores recebidos ao FEOGA é assegurada pelo SR. A cadeia implementada está disciplinada, organizada e totalmente interligada.

Por último, e no que concerne às recuperações de arvenses, campanhas de 1994/95 e 1995/96 especificamos que os processos em causa foram analisados pelo SGM, tiveram tratamento administrativo na óptica do Código do Procedimento Administrativo, apenas não foram inseridos na LIDE pelas razões constantes do relato de auditoria em presença. No entanto, estas diligências, também administrativas, estão a ser, como já se referiu, implementadas.

ANEXO IX

A nota de pé de página (5) está erradamente colocada no grupo do linho não têxtil. Não existe uma SMG para este grupo cultural.





Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA (a indicar na resposta)	DATA
03039 Proc.º 27/00 – Audit-DA III.1	04/04/01	23.100/019/01	27/04/01

ASSUNTO: Auditoria "Avaliação Global dos impactos da PAC no domínio das Culturas Arvenses"

Foi enviado ao IFADAP o relato da auditoria de Avaliação Global dos impactos da PAC no domínio das Culturas Arvenses, de modo a permitir a este Instituto emitir comentários ou alegar sobre o referido relatório.

Neste sentido, considera-se ser de referir o seguinte:

A. Recomendações - 2.1

Nas candidaturas apresentadas é incluída obrigatoriamente diversa documentação, definida em normativos próprios, de modo a verificar durante a fase de análise a elegibilidade dos pedidos de ajuda e a sua conformidade com as regras comunitárias.

De uma forma geral, o IFADAP processa com celeridade os pedidos de pagamento que lhe são presentes, desde que os mesmos se encontrem devidamente documentados, sendo as autorizações de pagamento emitidas após validação dos citados documentos comprovativos e quando aplicável através de controlo da execução material.

Quanto aos prazos estabelecidos é preocupação deste Instituto o seu cumprimento, embora possam surgir atrasos pontuais.

B. Recomendações - 2.4

O IFADAP já procede ao crédito ao FEOGA-Garantia, da respectiva quota parte dos juros recebidos dos beneficiários devedores, desde Outubro de 1998.

Através de normativo interno, a Instrução de Serviço n.º 146, cuja última versão foi publicada em 12.03.2001, o IFADAP definiu, embora de modo não exaustivo, os procedimentos a adoptar no tratamento de devedores.

Mac.20.031.5 - Fev/90



N.º PEF.23.100/047/00 / PÁG.2

Os prazos previstos para liquidação das dívidas encontram-se definidos e inscritos nos contratos de atribuição das ajudas, embora, quando os processos transitam para contencioso, não seja possível ao IFADAP controlar tais prazos.

Pelo normativo interno, a Ordem de Serviço nº 03/98, publicada em 04-02-1998, o IFADAP definiu a obrigação de constituição de garantias bancárias sempre que ocorram adiantamentos a projectos, o que é cumprido, dando deste modo satisfação às normas do FEOGA-Garantia.

Com os melhores cumprimentos,

O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

