



Bruxelas, 4.3.2014
COM(2014) 112 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a aplicação das disposições relativas às organizações de produtores, aos fundos operacionais e aos programas operacionais no setor das frutas e produtos hortícolas desde a reforma de 2007

(«Relatório sobre o regime relativo às frutas e produtos hortícolas»)

{SWD(2014) 54 final}

ÍNDICE

1.	Reforma de 2007.....	3
2.	Estratégias nacionais de sustentabilidade para os programas operacionais	4
3.	Desenvolvimento do setor: aspetos relevantes.....	5
4.	Organizações de produtores	6
5.	Fundos operacionais e apoio financeiro da UE para os programas operacionais	9
5.1.	Despesas totais no âmbito dos programas operacionais e assistência financeira da UE.....	9
5.2.	Assistência financeira nacional e reembolso pela UE.....	10
6.	Programas operacionais: medidas e tipo de ações executadas.....	11
7.	Avaliação intercalar das estratégias nacionais pelos Estados-Membros.....	13
7.1.	Progressos em relação aos objetivos estabelecidos para os programas operacionais	13
7.2.	Pontos fracos na gestão das estratégias nacionais.....	14
7.2.1.	Pontos fracos no estabelecimento das estratégias nacionais	14
7.2.2.	Pontos fracos no acompanhamento e avaliação das estratégias nacionais.....	15
8.	Conclusões e recomendações.....	15

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO
sobre a aplicação das disposições relativas às organizações de produtores, aos fundos operacionais e aos programas operacionais no setor das frutas e produtos hortícolas desde a reforma de 2007

(«Relatório sobre o regime relativo às frutas e produtos hortícolas»)

1. REFORMA DE 2007

Com a reforma de 1996, as organizações de produtores tornaram-se o elemento essencial do regime da UE relativo ao setor das frutas e produtos hortícolas. O seu objetivo consistia em reforçar a posição dos produtores perante uma maior concentração da procura e integrar, na produção e comercialização das frutas e produtos hortícolas, as preocupações de ordem ambiental. Pela primeira vez, as organizações de produtores puderam receber apoio da UE sob a forma de uma contribuição para os fundos operacionais necessários para executar os programas operacionais.

A reforma de 2007 pretendeu reforçar ainda mais as organizações de produtores. Foi criada uma maior diversidade de instrumentos para permitir a essas organizações evitar e gerir as crises do mercado e criaram-se incentivos para encorajar as fusões entre organizações de produtores e associações de organizações de produtores, bem como a cooperação transnacional. Deu-se especial importância à proteção do ambiente, exigindo-se às organizações de produtores que incluíssem um nível mínimo de despesas ambientais nos seus programas operacionais.

Pela primeira vez, os Estados-Membros tiveram de estabelecer uma estratégia nacional de sustentabilidade para os programas operacionais, na qual foi integrado um quadro ambiental específico.

A reforma de 2007 removeu também as restituições à exportação do setor e dissociou as ajudas para as frutas destinadas à transformação. As ajudas para incentivar os agrupamentos de produtores a constituir-se e investir de forma a tornarem-se organizações de produtores de pleno direito no prazo de cinco anos limitaram-se aos Estados-Membros que aderiram à UE em 1 de maio de 2004 ou posteriormente, às regiões ultraperiféricas e às ilhas menores do mar Egeu.

O presente relatório cumpre o disposto no artigo 184.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho¹. Baseia-se essencialmente nas informações fornecidas pelos Estados-Membros sobre a aplicação do regime da UE relativo às frutas e produtos hortícolas nos seus territórios e, em especial, nas informações constantes dos relatórios anuais e dos relatórios de avaliação enviados à Comissão², baseadas sobretudo em dados relativos a 2008-2010³.

¹ Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho, de 22 de outubro de 2007, que estabelece uma organização comum dos mercados agrícolas e disposições específicas para certos produtos agrícolas (Regulamento «OCM única») (JO L 299 de 16.11.2007, p. 1).

² Relatórios enviados à Comissão em conformidade com o artigo 97.º, alínea b), e o artigo 127.º do Regulamento de Execução (UE) n.º 543/2011 da Comissão, de 7 de junho de 2011, que estabelece

A reforma da PAC 2020 não introduz grandes alterações no regime da UE para as frutas e produtos hortícolas, dado que o apoio da UE continua a ser concedido às organizações de produtores apenas através de programas operacionais, com duas importantes exceções: a) as associações de organizações de produtores podem agora constituir um fundo operacional, com as contribuições financeiras das organizações de produtores associadas e a assistência financeira da UE e b) o alargamento do conjunto de instrumentos de prevenção e gestão de crises⁴. Uma outra alteração significativa consiste na orientação da ajuda da UE para os agrupamentos de produtores do primeiro para o segundo pilar e pela sua disponibilização a todos os Estados-Membros⁵.

2. ESTRATÉGIAS NACIONAIS DE SUSTENTABILIDADE PARA OS PROGRAMAS OPERACIONAIS

Na sequência da reforma de 2007, 23 Estados-Membros estabeleceram estratégias nacionais de sustentabilidade para os programas operacionais, que incluem um quadro nacional para as ações ambientais⁶. Todos os quadros nacionais para as ações ambientais foram alterados segundo as exigências da Comissão⁷. No entanto, o procedimento de apreciação pela Comissão dos quadros nacionais para as ações ambientais propostos pelos Estados-Membros e a revisão das propostas na sequência dos pedidos de alterações efetuados pela Comissão constituíram um peso administrativo importante tanto para os serviços da Comissão como para as autoridades nacionais competentes.

O Regulamento de Execução (UE) n.º 543/2011 da Comissão⁸ estabelece exigências precisas no respeitante ao acompanhamento e avaliação dos programas operacionais pelas organizações de produtores e das estratégias nacionais pelos Estados-Membros, incluindo indicadores comuns de desempenho⁹, e aos relatórios anuais dos Estados-Membros. Essas exigências têm em conta as recomendações feitas pelo Tribunal de Contas Europeu pouco antes da reforma de 2007¹⁰.

regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho nos setores das frutas e produtos hortícolas e das frutas e produtos hortícolas transformados (JO L 157 de 15.6.2011, p. 1).

³ No caso de alguns Estados-Membros, os relatórios anuais para 2010 são ainda considerados provisórios. Na sequência de controlos da qualidade dos dados pela Comissão, é provável que sejam efetuadas algumas alterações.

⁴ Foram incluídos dois novos instrumentos de prevenção e gestão de crises: a) investimentos que tornam mais eficiente a gestão dos volumes colocados no mercado e b) a replantação de pomares quando tal se torna necessário na sequência do arranque obrigatório por razões sanitárias ou fitossanitárias, por instrução da autoridade competente do Estado-Membro. Além disso, o intercâmbio de boas práticas foi aditado às medidas de formação existentes.

⁵ A política agrícola comum é constituída por dois pilares: medidas de mercado e pagamentos diretos (primeiro pilar) e política de desenvolvimento rural (segundo pilar).

⁶ Artigo 103.º-F do Regulamento (CE) n.º 1234/2007. A Estónia, a Lituânia, o Luxemburgo e a Eslovénia estão isentos da obrigação de estabelecer uma estratégia nacional, visto que não têm organizações de produtores reconhecidas.

⁷ Artigo 103.º-F, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento (CE) n.º 1234/2007.

⁸ JO L 157 de 15.6.2011, p. 1.

⁹ Os Estados-Membros podem especificar, nas respetivas estratégias nacionais, indicadores adicionais que reflitam objetivos, condições e necessidades nacionais ou regionais próprios dos programas operacionais.

¹⁰ Relatório Especial n.º 8/2006 do Tribunal de Contas Europeu (JO C 282 de 20.11.2006, p. 32).

As exigências de avaliação para os Estados-Membros incluíam a realização de uma avaliação intercalar das suas estratégias nacionais em 2012.

Para garantir a coerência do sistema de acompanhamento e avaliação, a Comissão desenvolveu um entendimento comum das exigências de acompanhamento e avaliação respeitantes aos programas operacionais e às estratégias nacionais¹¹. Esta ação foi acompanhada do desenvolvimento de *software*, incluindo um sistema para a aplicação de controlos automáticos da qualidade dos dados aos relatórios anuais dos Estados-Membros e uma base de dados dos relatórios anuais desde 2004, possibilitando análises *ad hoc*. O sítio Web Europa da Comissão permite o acesso do público, através das suas novas páginas Web, às estratégias nacionais, aos quadros para as ações ambientais e aos relatórios sobre as avaliações de 2012¹².

3. DESENVOLVIMENTO DO SETOR: ASPETOS RELEVANTES

Em 2003-2010 observou-se um declínio gradual e ligeiro na superfície total da UE dedicada à produção de frutas e produtos hortícolas (-6 %) e uma descida ainda maior do número de explorações com frutícolas e hortícolas (-39,1 %), mais acentuados do que os declínios verificados a nível da totalidade da superfície agrícola útil (SAU) e do número total de explorações agrícolas (-0,7 % e -20,0 %, respetivamente).

Constataram-se tendências semelhantes na UE-15 (-6,3 % para a superfície de frutas e produtos hortícolas e -26,3 % para as explorações de frutícolas e hortícolas) e na UE-12 (-5,1 % e -47,7 %). Em geral, verificou-se um aumento da superfície média cultivada com frutas e produtos hortícolas por exploração (para 1,9, 3,0 e 0,8 hectares, respetivamente, na UE-27, UE-15 e UE-12), devido à concentração da produção num menor número de explorações¹³.

Em 2004-2010, constatou-se também uma pequena descida no volume da produção de frutas e produtos hortícolas na UE (uma descida de -3 % da produção média de frutas e produtos hortícolas em 2008-2010 em comparação com 2004-2006). No mesmo período, o valor da produção de frutas e produtos hortícolas, aos preços atuais, aumentou ligeiramente (um aumento de +6,5 % da produção média de frutas e produtos hortícolas em 2008-2010, em relação a 2004-2006)¹⁴.

Uma outra evolução importante após a reforma de 2007 foram as incertezas persistentes no mercado. As crises no mercado ocorreram em 2009 (por exemplo, pêssegos, nectarinas e

¹¹ Os documentos, em todas as línguas da UE, incluem orientações sobre os indicadores comuns de desempenho, um novo modelo para o relatório anual a enviar pelos Estados-Membros e orientações para a avaliação de 2012 das estratégias nacionais pelos Estados-Membros.

¹² Consultar http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/country-files/index_en.htm.

¹³ Fonte: CE-DGAGRI-C.2 — cálculos com base nos resultados dos Inquéritos sobre a Estrutura das Explorações Agrícolas de 2003 a 2010, do Eurostat. *Nota bene*: a redução do número de explorações é causada em parte por uma mudança metodológica, pois em 6 Estados-Membros (CZ, DE, LU, PL, SK e UK) o limiar para a inclusão nos Inquéritos sobre a Estrutura das Explorações Agrícolas aumentou entre 2007 e 2010, com exceção das explorações com uma pequena SAU.

¹⁴ Fonte: CE-DGAGRI-C.2 — cálculos com base nos resultados das Estatísticas Anuais das Culturas e das Contas Económicas da Agricultura de 2004 a 2010, do Eurostat. *Nota bene*: a tendência decrescente calculada para o volume da produção de frutas e produtos hortícolas entre os dois períodos (2004-2006 e 2008-2010) pode ter sido afetada pela excelente colheita registada em 2004.

tomates) e em 2011 (Crise da *E. coli* seguida por uma nova crise no mercado dos pêssegos e nectarinas).

Por último, em diversos Estados-Membros, a crise financeira de 2008 pode ter afetado o consumo nacional de frutas e produtos hortícolas (com a conseqüente descida da procura), o acesso aos mercados de exportação e ao crédito, os custos dos fatores de produção e outros fatores¹⁵ que podem ter influenciado o desempenho das organizações de produtores e os seus programas operacionais.

4. ORGANIZAÇÕES DE PRODUTORES

Em 2010, existiam 1 599 organizações de produtores reconhecidas em 23 Estados-Membros¹⁶. Podem-se tirar algumas conclusões preliminares em relação ao possível impacto da reforma de 2007¹⁷:

Maior taxa de organização. Em 2008-2010, a proporção do valor total da produção de frutas e produtos hortícolas da UE comercializada pelas organizações de produtores/associações de organizações de produtores prosseguiu o seu aumento. Em 2010, a taxa de organização era de cerca de 43,0 % (43,9 % se forem também incluídos os agrupamentos de produtores).

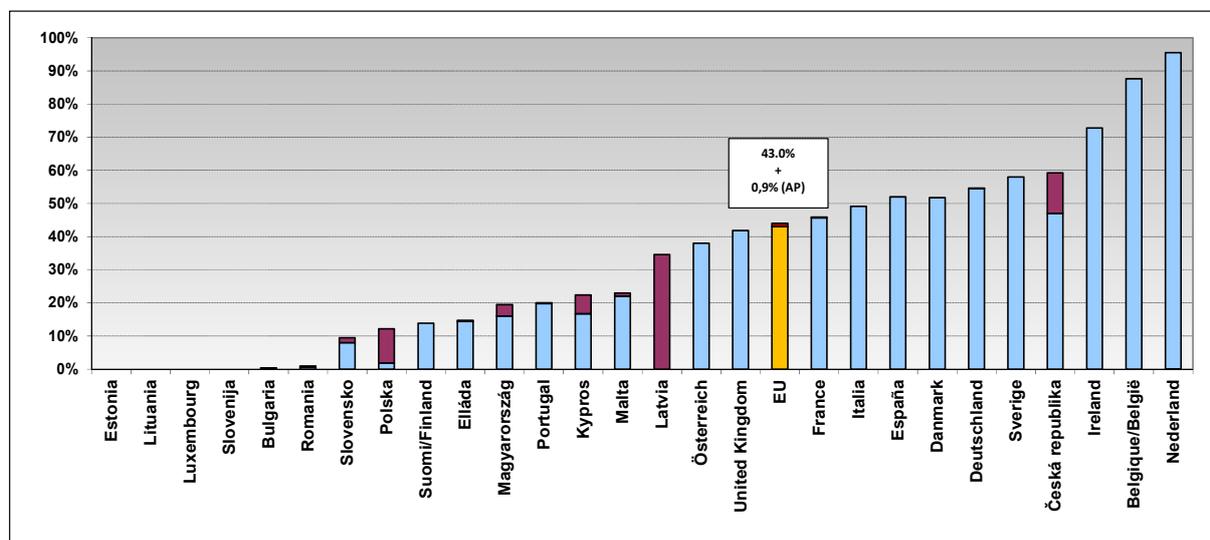
¹⁵ Estes são os efeitos/ameaças referidos, nomeadamente, nos relatórios sobre a avaliação de 2012 da estratégia nacional de sustentabilidade para os programas operacionais transmitidos pela HU, IT e PT.

¹⁶ A Estónia, o Luxemburgo, a Lituânia e a Eslovénia não têm organizações de produtores reconhecidas.

¹⁷ Para informações pormenorizadas, ver Quadro 1 do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

Gráfico 1: Setor das frutas e produtos hortícolas — Taxa de organização por Estado-Membro (2010)

Legenda: ■ Agrupamentos de produtores ■ Organizações de produtores



Fonte: CE-DGAGRI-C.2 — Cálculos baseados nos dados transmitidos pelos Estados-Membros (Relatórios Anuais 2010).

- Maior capacidade de atração das organização de produtores. A proporção do número total de produtores de frutas e produtos hortícolas que são membros de organizações de produtores continuou a aumentar (de 10,4 % em 2004 para 16,5 % em 2010).
- Maior capacidade de atração das associações de organizações de produtores. Em comparação com a situação anterior à reforma, em 2008-2010 constatou-se não só um aumento mais rápido do número de associações de organizações de produtores (55 em 2010) mas também um aumento substancial do número e proporção de organizações de produtores que são membros de associações de organizações de produtores (459 e 28,7 %, respetivamente, em 2010).

No entanto, em vários Estados-Membros:

- a taxa de organização permanece baixa (ver gráfico), com organizações de produtores mais pequenas tanto em número de membros como em valor total da produção comercializada, e
- só um número limitado de produtores de frutas e produtos hortícolas são membros de uma organização de produtores. Assim, a maioria dos produtores está excluída dos benefícios diretos do regime da UE para o setor das frutas e produtos hortícolas¹⁸.

¹⁸ Certos produtores não organizados beneficiam do atual regime da UE: podem comercializar os seus produtos através de organizações de produtores sem delas serem membros e beneficiar, contra pagamento, de certos serviços proporcionados pelas organizações de produtores (por exemplo, acesso às estruturas de armazenagem e comercialização, medidas de gestão de crises).

Além disso, não obstante os progressos realizados a nível nacional, nalguns Estados-Membros continuam a existir desequilíbrios regionais significativos no grau de organização dos produtores de frutas e produtos hortícolas. A Itália constitui exemplo dessa situação, apresentando uma taxa de organização nacional relativamente elevada (cerca de 47 %), valor que resulta da alta taxa de organização nalgumas regiões do norte e da baixa taxa de organização em diversas outras regiões¹⁹.

O desenvolvimento das organizações de produtores pode ser limitado por diferentes fatores nalgumas regiões ou mesmo em todo um Estado-Membro²⁰. Entre esses fatores contam-se padrões sociológicos historicamente interligados, como a falta de confiança mútua, a suspeita sistemática e a tentação de tirar partido de esforços envidados por outrem sem pagar o correspondente preço (parasitismo). A economia paralela pode ser também mais uma importante razão para não aderir às organizações de produtores: o não pagamento de impostos (em especial o IVA) faz com que os agricultores não organizados obtenham maiores lucros (numa economia paralela) do que os pertencentes a organizações de produtores, que são obrigados a respeitar o quadro jurídico. Além disso, muitos produtores vendem exclusivamente nos mercados locais ou regionais ou efetuam vendas diretas, pouco podendo beneficiar da adesão às organizações de produtores.

Um outro obstáculo possível ao desenvolvimento das organizações de produtores reside na complexidade dos procedimentos para obtenção do reconhecimento como organização de produtores, para aprovação de um programa operacional e, subsequentemente, para aceder às ajudas financeiras públicas²¹. Esta complexidade pode desencorajar pequenos produtores que não tenham as competências necessárias ou que considerem que as vantagens da adesão ao regime não compensam os custos administrativos que lhe estão associados.

Outro dos fatores que torna as organizações de produtores menos atraentes pode ser a percepção, por parte dos produtores, de que há grande risco de perder as ajudas financeiras públicas, situação suscetível de pôr em perigo a sobrevivência de uma organização de produtores. Assim, a observância dos critérios de reconhecimento, sobretudo o número mínimo de membros, o controlo democrático, a colocação dos produtos no mercado e a externalização, são fundamentais para que uma organização de produtores continue a ser reconhecida²².

¹⁹ Para informações pormenorizadas, ver Quadro 2 do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

²⁰ Um estudo recente das cooperativas na UE (que abrange também as organizações de produtores e as associações de organizações de produtores), financiado pela Comissão Europeia, identifica alguns dos obstáculos históricos, culturais e económicos ao desenvolvimento de iniciativas conjuntas pelos agricultores (Cf. Bijmans, J et al (2013): *Support for farmers' cooperatives: final report*. Comissão Europeia - disponível em http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2012/support-farmers-coop/fulltext_en.pdf).

²¹ Estes incluem a apresentação de um pedido de ajuda e a compilação de um relatório anual detalhado, o que constitui uma ferramenta essencial para o acompanhamento da execução do regime relativo às frutas e produtos hortícolas, mas que, por outro lado, representa um peso administrativo.

²² Durante o período 2004-2010, o reconhecimento foi retirado maioritariamente em ES (148), FR (94) e IT (43). Em percentagem do número total de organizações de produtores, as retiradas do reconhecimento foram especialmente elevadas na SI, IE, FI e BG.

5. FUNDOS OPERACIONAIS E APOIO FINANCEIRO DA UE PARA OS PROGRAMAS OPERACIONAIS

5.1. Despesas totais no âmbito dos programas operacionais e assistência financeira da UE

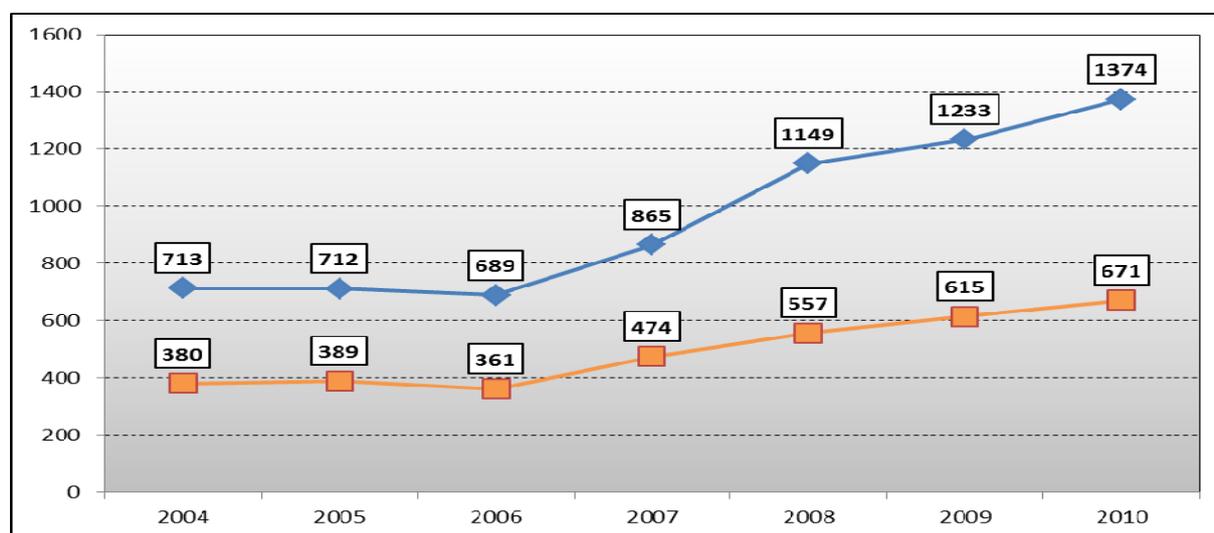
As organizações de produtores do setor das frutas e produtos hortícolas podem constituir fundos operacionais, que devem ser utilizados exclusivamente para financiar os programas operacionais aprovados pelos Estados-Membros. Os fundos são financiados pelas contribuições financeiras dos membros ou da própria organização de produtores e pela assistência financeira da UE²³.

A assistência financeira da UE está sujeita a um duplo limite máximo²⁴:

- 1) o seu valor máximo é de 4,1 % do valor da produção comercializada de cada organização de produtores (essa percentagem pode ser aumentada para 4,6 % do valor da produção comercializada desde que o montante que ultrapasse 4,1 % deste valor seja utilizado exclusivamente para medidas de prevenção e gestão de crises); e
- 2) não pode exceder 50 % do montante real das despesas, limite que pode ser aumentado para 60 % em certos casos, tais como o dos programas operacionais apresentados por organizações de produtores em Estados-Membros que aderiram à União Europeia em 1 de maio de 2004 ou após essa data (para as medidas cujo termo não seja posterior ao final de 2013), em Estados-Membros nos quais menos de 20 % da produção de frutas e produtos hortícolas é comercializada por organizações de produtores ou nas regiões ultraperiféricas.

Gráfico 2: Despesas totais no âmbito dos programas operacionais e assistência financeira da UE (2004-2010)

Legenda: ◆ Despesas totais (milhões de €) ■ Assistência financeira da UE (milhões de €)



Fonte: CE-AGRI-C.2 — Cálculos baseados nos dados transmitidos pelos Estados-Membros (Relatórios Anuais 2004-2010).

²³ Artigo 103.º-B do Regulamento (CE) n.º 1234/2007.

²⁴ Artigo 103.º-D do Regulamento (CE) n.º 1234/2007.

O Gráfico 2 mostra que, com a reforma de 2007, houve um aumento substancial das despesas totais com programas operacionais e com a assistência financeira da UE a eles associada.

Podem-se tirar algumas conclusões preliminares em relação ao possível impacto da reforma de 2007²⁵:

- o número e a proporção das organizações de produtores que executaram um programa operacional aumentaram com a reforma (cerca de 3/4 do número total de organizações de produtores reconhecidas em 2008-2010);
- o aumento das despesas com os programas operacionais, incluindo a assistência financeira da UE, está associado a um aumento do número e da dimensão económica média (valor da produção comercializada) das organizações de produtores com um programa operacional;
- mesmo com a reforma de 2007, a assistência financeira global da UE permanece abaixo do limite máximo de 4,1 % do valor da produção comercializada das organizações de produtores em causa e continua a representar uma percentagem muito pequena (1,1–1,3 %) do valor total da produção de frutas e produtos hortícolas da UE.
- As maiores organizações de produtores (cerca de 18 % de todas as organizações de produtores, com um volume de negócios de mais de 20 milhões de €) receberam cerca de 70 % da assistência financeira da UE. Esta distribuição assimétrica da assistência da UE é inerente ao mecanismo do apoio, que aumenta com o valor da produção comercializada.

5.2. Assistência financeira nacional e reembolso pela UE

Com base no artigo 103.º-E do Regulamento (CE) n.º 1234/2007, a Comissão autorizou certos Estados-Membros a pagar uma assistência financeira nacional às organizações de produtores que operam em regiões onde o grau de organização²⁶ dos produtores do setor das frutas e produtos hortícolas é especialmente baixo. A pedido dos Estados-Membros em causa, a assistência financeira nacional concedida tem sido parcialmente reembolsada pela UE²⁷.

Em 2008-2010, apenas seis Estados-Membros (ES, HU, IT, PT, RO e SK) recorreram a este instrumento, com uma ajuda anual total média de 12,2 milhões de €, parcialmente reembolsada pela UE. Outros Estados-Membros optaram por não recorrer à assistência

²⁵ Para informações pormenorizadas, ver Quadros 3 e 4 do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

²⁶ O grau de organização dos produtores é definido como o rácio entre o valor da produção de frutas e produtos hortícolas obtida na região e comercializada por organizações de produtores, associações de organizações de produtores e agrupamentos de produtores e o valor total da produção de frutas e produtos hortícolas obtida na região. A assistência financeira nacional acresce aos fundos operacionais das organizações de produtores e é igual a um máximo de 80 % da contribuição financeira dos membros da organização de produtores ou da própria organização de produtores para o respetivo fundo operacional.

²⁷ Isto só é possível nas regiões onde as organizações de produtores comercializam menos de 15 % do valor da produção de frutas e produtos hortícolas e cuja produção de frutas e produtos hortícolas representa, pelo menos, 15 % da respetiva produção agrícola total.

financeira nacional embora tendo regiões que satisfazem as exigências relativas a essa assistência (baixo grau de organização), o que se poderá dever, em parte, ao facto de terem de financiar a totalidade ou parte da ajuda a conceder.

Antes da Comissão autorizar a concessão da assistência financeira nacional ou o seu reembolso parcial, são efetuados controlos cruzados com dados de pedidos anteriores e dos relatórios anuais. Quando são detetadas incoerências, o processo é suspenso até que os erros sejam corrigidos (nos relatórios anuais e /ou no pedido de assistência financeira nacional). A rapidez da tomada de decisão pela Comissão depende da prontidão com que as autoridades nacionais corrigem as incoerências detetadas. O atual processo é muito pesado para as autoridades nacionais. Nalguns casos, as informações corretas são enviadas pelos Estados-Membros com um atraso considerável. Assim, embora exista um prazo para a Comissão aprovar as decisões de autorização da assistência financeira nacional, esse prazo é sempre prorrogado devido à necessidade de esclarecimentos, correções e explicações. Os pedidos de reembolso da assistência financeira nacional seguem o mesmo percurso.

6. PROGRAMAS OPERACIONAIS: MEDIDAS E TIPOS DE AÇÕES EXECUTADAS

O Quadro 4 indica que, em 2008-2010, as despesas anuais com os programas operacionais (1 252,1 milhões de € em média) corresponderam sobretudo a ações para melhorar a comercialização (24,0 % do total) e a ações ambientais (23,8 %), seguidas de ações de planificação da produção (22,2 %) e de melhoramento ou manutenção da qualidade dos produtos (20,3 %).

O recurso aos instrumentos de prevenção e gestão de crises foi muito baixo (35,6 milhões de € 2,8 % das despesas anuais médias totais), e ainda menor no caso das ações de formação e dos serviços de aconselhamento ou da investigação e da produção experimental.

Quanto aos tipos de ações executadas no âmbito dos programas operacionais em 2008-2009:

- As despesas com **investimentos físicos** (nas instalações das organizações de produtores ou nas explorações dos membros das organizações de produtores) corresponderam, em média, a 517,5 milhões de € (41,3 % das despesas totais das organizações de produtores). Essas ações destinaram-se sobretudo a melhorar a comercialização dos produtos (15,9 % das despesas totais; em 64,1 % das organizações de produtores) e à planificação da produção (15,4 %; em 56,6 % das organizações de produtores), seguidas do melhoramento ou da manutenção da qualidade dos produtos (5,6 %; em 29,6 % das organizações de produtores). Em média, os investimentos físicos para fins ambientais²⁸ representaram 3,0 % das despesas totais (estando incluídos em 34,5 % das organizações de produtores).

Quadro 4: Despesas com programas operacionais dedicados a diferentes medidas e número de organizações de produtores que incluíram diferentes medidas nos respetivos programas operacionais (média para 2008-2010)

²⁸ Os investimentos físicos para fins ambientais são investimentos em ativos imobilizados que deverão resultar em benefícios substanciais em termos de uso reduzido de fatores de produção e/ou de emissão reduzida de poluentes.

	Despesas		Organizações de produtores abrangidas	
	milhões de €	% das despesas totais	Número	% do total
Ações de planificação da produção	277,9	22,2 %	924	77,8 %
Ações de melhoramento ou manutenção da qualidade dos produtos	254,7	20,3 %	1 097	92,4 %
Ações para melhorar a comercialização	300,9	24,0 %	1 009	85,0 %
Investigação e produção experimental	10,7	0,9 %	130	11,0 %
Serviços de formação e aconselhamento	22,8	1,8 %	388	32,7 %
Instrumentos de prevenção e gestão de crises	35,6	2,8 %	192	16,2 %
Ações ambientais	298,3	23,8 %	1 103	92,9 %
Outras ações	51,0	4,1 %	1 063	89,6 %
Todos os programas operacionais	1 252,1	100,0 %	1 187	100,0 %

Fonte: CE-AGRI-C.2 — Cálculos baseados nos dados transmitidos pelos Estados-Membros (Relatórios Anuais 2008-2010).

- Foram executadas **ações ambientais** por 92,9 % das organizações de produtores, com despesas anuais totais médias de 298,3 milhões de €, o que corresponde a 23,8 % das despesas anuais totais médias das organizações de produtores. Os principais tipos de ações executadas foram ações relacionadas com a redução e a gestão dos resíduos (78,0 milhões de €, em 34,2 % das organizações de produtores) e a produção integrada (72 milhões de €, em 25,4 % das organizações de produtores), que conjuntamente cobriram cerca de 2/3 das despesas totais com ações ambientais, seguidas de investimentos físicos para fins ambientais (38,1 milhões de €, em 34,5 % das organizações de produtores).

Em agosto de 2012, o apoio às ações ambientais relacionadas com a gestão de embalagens foi abandonado com base na experiência adquirida na execução dessas ações, o que deverá encorajar a execução de ações ambientais mais eficazes em termos de custos e reduzir os custos relacionados com a gestão do regime da União²⁹.

- A utilização (muito baixa) dos **instrumentos de prevenção e gestão de crises** correspondeu sobretudo aos seguros de colheita (despesas anuais médias de 13,9 milhões de € em 67 organizações de produtores), à promoção e comunicação (11,9 milhões de € em 60 organizações de produtores) e à retirada de produtos (8,3 milhões de € em 73 organizações de produtores). A colheita em verde, a não-colheita, a formação e a constituição de fundos mutualistas não foram praticamente utilizadas. Para além da complexidade dos procedimentos, uma possível razão para o fraco uso dos instrumentos de prevenção e gestão de crises é a pequena dimensão de muitas organizações de produtores: devido aos baixos volumes de produtos cobertos, ao baixo apoio às retiradas do mercado e/ou aos meios

²⁹ Cf. Regulamento de Execução (UE) n.º 755/2012 da Comissão, de 16 de agosto de 2012, que altera o Regulamento de Execução (UE) n.º 543/2011 no que diz respeito à elegibilidade das despesas específicas das ações ambientais no âmbito dos programas operacionais das organizações de produtores no setor das frutas e produtos hortícolas (JO L 223 de 21.8.2012, p. 6).

financeiros limitados à sua disposição, as pequenas organizações de produtores consideram os atuais instrumentos de prevenção e gestão de crises ineficazes ou, simplesmente, não atraentes.

7. AVALIAÇÃO INTERCALAR DAS ESTRATÉGIAS NACIONAIS PELOS ESTADOS-MEMBROS

Dezanove Estados-Membros enviaram à Comissão um relatório sobre a avaliação das respetivas estratégias nacionais relativa a 2012.

Os relatórios forneceram uma primeira avaliação intercalar dos efeitos dos programas operacionais executados após a reforma de 2007 e assinalaram pontos fracos identificados na gestão de algumas estratégias nacionais.

7.1. Progressos em relação aos objetivos estabelecidos para os programas operacionais

Da análise dos relatórios de avaliação de 2012 enviados pela BE, CY, CZ, DK, DE, ES, FR, HU, IT, NL, AT, PT e UK³⁰, podem tirar-se as seguintes conclusões:

- 1) Na maioria dos Estados-Membros, os programas operacionais estão a contribuir positivamente para objetivos essenciais, como a promoção da colocação no mercado dos produtos dos membros das organizações de produtores, assegurando que a produção é ajustada à procura (em termos de qualidade e quantidade) e melhorando a competitividade das organizações de produtores.
- 2) Nalguns Estados-Membros, os programas operacionais estão também a contribuir para a valorização comercial dos produtos comercializados pelas organizações de produtores (por exemplo, CY, CZ, DE, HU, IT, UK) e para a promoção da concentração da oferta (por exemplo, CY, CZ, DK, ED, HU, IT, PT).
- 3) As razões que levam a que, nos outros Estados-Membros, os programas operacionais pouco ou nada estejam a contribuir para a valorização comercial dos produtos comercializados pelas organizações de produtores ou para a promoção da concentração da oferta incluem, possivelmente, o poder de negociação sistematicamente baixo das organizações de produtores na cadeia de distribuição devido ao seu pequeno número e dimensão nalguns dos Estados-Membros em causa (por exemplo, PT) e a taxa de organização elevada já alcançada pelo setor noutros dos referidos Estados-Membros (por exemplo, NL).
- 4) Os programas operacionais pouco ou nada parecem contribuir para os seguintes objetivos na maioria dos Estados-Membros:

³⁰ O capítulo 5 do documento de trabalho dos serviços da Comissão apresenta uma panorâmica dos efeitos dos programas operacionais nos 13 Estados-Membros em causa. Os relatórios enviados por outros Estados-Membros (Bulgária, Finlândia, Polónia, Roménia, Eslováquia e Suécia) não dão uma resposta clara a todas as questões de avaliação respeitantes à eficácia dos programas operacionais. As razões para tal são o número muito baixo de programas operacionais aprovados no âmbito do novo regime (por exemplo, apenas uma organização de produtores com um programa operacional na Bulgária e na Roménia) e a escassez de dados fiáveis sobre os efeitos desses programas.

- **Otimização dos custos de produção.** Com base nos relatórios de avaliação, tal prende-se provavelmente mais com fatores externos, tais como o aumento dos preços dos fatores de produção (por exemplo, BE-VL, FR), ou com a dificuldade em estimar e comunicar alterações dos custos, devido nomeadamente à ignorância da situação inicial, do que com o facto de não constituir uma preocupação essencial para as organizações de produtores e/ou os seus membros.
- **Estabilização dos preços no produtor.** Alguns relatórios (por exemplo, ES, FR, IT) indicam que tal se deve principalmente à pouca eficácia de certos instrumentos de prevenção e gestão de crises disponíveis e/ou ao uso desses instrumentos por um número muito limitado de organizações de produtores.
- **Aumento da capacidade de atração das organizações de produtores.** Os relatórios indicam diferentes razões para o crescimento limitado, ou mesmo declínio, na adesão, tais como o grau de organização extremamente elevado já alcançado no setor (por exemplo, BE-VL), as exigências muito estritas para a adesão a uma organização de produtores (por exemplo, NL) e, até, a falta de clareza de certas regras estabelecidas pela legislação da UE (por exemplo, UK).
- **Pouca ou nenhuma contribuição é dada para certos objetivos ambientais,** como a conservação da paisagem, a atenuação das alterações climáticas, a preservação da qualidade do ar e a redução da produção de resíduos. Embora nalguns casos isto se deva à baixa ou nula realização de ações específicas pelas organizações de produtores ou pelos seus membros (por exemplo, DK), noutras casos deve-se ao facto de esses objetivos não se encontrarem entre as prioridades dos quadros para as ações ambientais (por exemplo, CY, CZ, PT). Além disso, para certos Estados-Membros (por exemplo, BE, ES, FR, NL), o relatório sobre o exercício de avaliação de 2012 indica não existirem provas claras de que os programas operacionais estejam a contribuir para esses objetivos ambientais.

7.2. Pontos fracos na gestão das estratégias nacionais

7.2.1. Pontos fracos no estabelecimento das estratégias nacionais

Os relatórios identificaram dois importantes pontos fracos nas estratégias nacionais de alguns Estados-Membros:

- Adoção de **um leque demasiadamente vasto de objetivos** em vez da concentração num pequeno número de prioridades. Isto conduziu a que um grande número de medidas e tipos de ações fossem selecionadas como elegíveis para apoio. Uma das razões para tal foi o facto de os interessados não estarem suficientemente envolvidos na definição das estratégias nacionais. Em consequência, as organizações de produtores aplicaram apenas um pequeno número de medidas e tipos de ações eficazmente, contribuindo apenas para certos objetivos ou, contrariamente, o apoio público foi disperso por muitas ações com objetivos distintos, sendo o seu resultado e impacto difíceis de apreender.

- **Falta de metas precisas previamente definidas** para os diferentes objetivos estabelecidos. Esta foi uma das principais dificuldades no exercício de avaliação de 2012, devido à falta de valores de referência que permitissem avaliar de forma não arbitrária o desempenho das medidas apoiadas.

7.2.2. *Pontos fracos no acompanhamento e avaliação das estratégias nacionais*

Os relatórios de vários Estados-Membros indicam também que uma das principais dificuldades no exercício de avaliação de 2012 foi o grande número de registos incorretos dos indicadores de desempenho nos relatórios anuais das organizações de produtores. Isto não só dificultou certas análises como pôs eventualmente em risco a validade das conclusões da avaliação.

A situação parece resultar de dois importantes pontos fracos nos sistemas de acompanhamento e avaliação das estratégias nacionais estabelecidas pelos Estados-Membros em causa: a) a **falta de medidas de prevenção** para ajudar as organizações de produtores a compreender, calcular corretamente e utilizar certos indicadores de desempenho previamente definidos e b) a **falta de controlo** pelas administrações nacionais dos dados registados pelas organizações de produtores nos seus relatórios anuais, em especial no respeitante aos indicadores de desempenho.

Isto sugere que, nalguns Estados-Membros, foram essencialmente ou exclusivamente tidos em conta os indicadores de execução financeira (despesas) e pouca ou nenhuma atenção foi dada a indicadores que pudessem ajudar a medir os progressos efetuados em relação a objetivos estabelecidos na estratégia nacional.

8. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em 2008-2010, contataram-se, a nível da UE, tendências positivas em relação ao grau de organização no setor das frutas e produtos hortícolas, à proporção do número total de produtores de frutas e produtos hortícolas que são membros de organizações de produtores e ao número de membros de organizações de produtores que são membros de associações de organizações de produtores.

Os relatórios anuais e os relatórios de avaliação de 2012 dão também uma imagem mais contrastante.

Uma questão crucial é o grau persistentemente baixo, ou a falta de organização nalguns Estados-Membros. Este aspeto deve ser cuidadosamente analisado para identificar, quando adequado, medidas adicionais para encorajar não só um maior aumento do grau de organização dos produtores em toda a UE, mas também uma diminuição do desequilíbrio na organização dos produtores de frutas e produtos hortícolas na UE.

Um baixo grau de organização significa também que a maioria dos produtores de frutas e produtos hortícolas não pertence a uma organização de produtores, não beneficiando assim diretamente de ajuda da UE específica para o setor. Esta proporção atinge o seu valor mais elevado nalguns Estados-Membros do sul e nalguns dos Estados-Membros que aderiram à UE em 2004 e mais tarde. Estes produtores, que são frequentemente os mais pequenos, não podem sequer beneficiar dos serviços proporcionados pelas organizações de produtores, têm

um poder de negociação muito baixo na cadeia da oferta e estão mais expostos aos riscos ligados à globalização do mercado e às alterações climáticas. O aumento do grau de organização no setor das frutas e produtos hortícolas é crucial, sobretudo nos Estados-Membros onde a organização permanece muito baixa. Em relação a este aspeto, é também necessário explorar medidas para estimular formas de cooperação para ajudar as organizações de produtores e os produtores não organizados a enfrentar melhor esses desafios.

Os programas operacionais poderiam contribuir mais para objetivos essenciais, como o aumento da capacidade de atração das organizações de produtores, a valorização comercial dos produtos, a otimização dos custos de produção e a estabilização dos preços no produtor.

O uso (muito baixo) dos instrumentos de prevenção e gestão de crises revelou as limitações de certos instrumentos existentes. Há que ponderar a possibilidade de melhorar os instrumentos de prevenção e gestão de crises.

Na maioria dos Estados-Membros, as despesas com medidas «estratégicas», como a investigação e a produção experimental, continuam a ser negligenciáveis. Assim, poderia revestir-se de interesse reforçar a aplicação dos recursos disponíveis a certas medidas prioritárias, que têm um maior impacto na competitividade, estabilidade dos rendimentos e procura no mercado.

A complexidade das regras e a falta de segurança jurídica foram também consideradas pontos fracos do atual regime. A simplificação e a garantia do enquadramento jurídico devem ser prioritárias numa revisão futura, também numa perspetiva de redução da burocracia para os agricultores e as autoridades de gestão.

Por último, a introdução de novas medidas para o setor pode requerer a retribuição de alguns recursos financeiros sem aumentar os montantes globais disponíveis para o setor, a fim de assegurar a neutralidade do orçamento no âmbito das medidas de mercado do primeiro pilar.

Para corrigir as insuficiências acima referidas, o atual regime da UE para o setor das frutas e produtos hortícolas tem de ser revisto para garantir que o apoio às organizações de produtores seja mais bem orientado, de modo a permitir alcançar os objetivos gerais estabelecidos para a reforma de 2007³¹ e a PAC 2020 em todos os Estados-Membros.

A Comissão poderá, com base nos resultados do presente relatório e do futuro debate, apresentar, numa fase posterior, propostas legislativas para rever o regime de ajudas da União para o setor das frutas e produtos hortícolas.

³¹ Ver, a este respeito, o considerando (2) do Regulamento (CE) n.º 1182/2007 do Conselho (JO L 273 de 17.10.2007, p. 1), cujas disposições foram integradas no Regulamento (CE) n.º 1234/2007.