

TRIBUNAL  
DE CONTAS EUROPEU

Relatório Especial n.º 6

2009

ISSN 1831-0982

**AJUDA ALIMENTAR FORNECIDA PELA UNIÃO  
EUROPEIA ÀS PESSOAS MAIS NECESSITADAS:  
AVALIAÇÃO DOS OBJECTIVOS, DOS MEIOS  
E DOS MÉTODOS UTILIZADOS**



PT





Relatório Especial n.º 6 // 2009

# AJUDA ALIMENTAR FORNECIDA PELA UNIÃO EUROPEIA ÀS PESSOAS MAIS NECESSITADAS: AVALIAÇÃO DOS OBJECTIVOS, DOS MEIOS E DOS MÉTODOS UTILIZADOS

(apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo do artigo 248.º do Tratado CE)

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

Tel.: +352 4398-45410  
Fax: +352 4398-46410  
E-mail: [auraud@eca.europa.eu](mailto:auraud@eca.europa.eu)  
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

## Relatório Especial n.º 6 // 2009

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

Uma ficha bibliográfica figura no fim desta publicação

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2009

ISBN 978-92-9207-350-3

doi: 10.2865/26318

© Comunidades Europeias, 2009  
Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

*Printed in Belgium*

# ÍNDICE

## Pontos

|              |  |
|--------------|--|
| <b>I-IX</b>  | <b>SÍNTESE</b>   |
| <b>1-17</b>  | <b>INTRODUÇÃO</b>  |
| <b>1-7</b>   | <b>PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO PROGRAMA</b>  |
| <b>8-13</b>  | <b>RESUMO DAS MODALIDADES DE GESTÃO E DE CONTROLO</b>  |
| <b>14-17</b> | <b>CADEIA DE DISTRIBUIÇÃO: AS ORGANIZAÇÕES DE CARIDADE</b>   |
| <b>18-22</b> | <b>MÉTODO E ÂMBITO DA AUDITORIA</b>  |
| <b>23-75</b> | <b>OBSERVAÇÕES</b>   |
| <b>23-33</b> | <b>OBJECTIVOS E MÉTODO DO PROGRAMA: OS OBJECTIVOS DO PROGRAMA CONTINUAM A SER VÁLIDOS E O MÉTODO É APROPRIADO?</b>   |
| 23-24        | DICOTOMIA DOS OBJECTIVOS DO PROGRAMA   |
| 25-27        | QUANDO O NÍVEL DAS EXISTÊNCIAS DE INTERVENÇÃO É BAIXO O VÍNCULO COM AS DESPESAS AGRÍCOLAS DIMINUI  |
| 28-31        | PREDOMINÂNCIA DO OBJECTIVO SOCIAL DA MEDIDA  |
| 32-33        | A COORDENAÇÃO COM OUTRAS MEDIDAS DA POLÍTICA SOCIAL DEVERÁ SER MELHORADA   |
| <b>34-47</b> | <b>MEIOS E MÉTODOS UTILIZADOS: OS MEIOS SÃO PROPORCIONAIS AOS OBJECTIVOS PRETENDIDOS E SÃO APLICADOS DE FORMA ADEQUADA?</b>                                  |
| 34-41        | É NECESSÁRIA UMA MELHOR SELECÇÃO DOS DESTINATÁRIOS PARA ALCANÇAR UMA «CONTRIBUIÇÃO SIGNIFICATIVA»  |
| 42-47        | LIMITAÇÃO DA VARIEDADE DOS GÉNEROS ALIMENTÍCIOS DISPONIBILIZADOS DEVIDO AO SEU VÍNCULO COM A ARMAZENAGEM DE INTERVENÇÃO E GRANDE DIVERSIDADE DA DISTRIBUIÇÃO |
| <b>48-70</b> | <b>EXECUÇÃO DO PROGRAMA: OS PROCEDIMENTOS SÃO APLICADOS COMO PREVISTO?</b>   |
| 48-59        | DEFICIÊNCIAS DOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS E DA PRESTAÇÃO DE CONTAS  |
| 60-70        | NECESSIDADE DE MELHORAR E HARMONIZAR OS PROCEDIMENTOS DE CONCURSO  |
| <b>71-75</b> | <b>PROPOSTA DE REFORMA: UMA INICIATIVA RECENTE DA COMISSÃO E AVALIAÇÃO DO IMPACTO DO PROGRAMA</b>  |
| <b>76-85</b> | <b>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES</b>  |
|              | <b>ANEXO I — POPULAÇÃO EM RISCO DE POBREZA</b>   |
|              | <b>ANEXO II — DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS E DISTRIBUIÇÃO PELOS ESTADOS-MEMBROS</b>  |
|              | <b>ANEXO III — PRODUTOS ATRIBUÍDOS E DESTINATÁRIOS FINAIS — PLANO ANUAL DE 2005</b>  |
|              | <b>ANEXO IV — NECESSIDADES COMUNICADAS PELOS ESTADOS-MEMBROS E ATRIBUIÇÃO DE EXISTÊNCIAS DE INTERVENÇÃO PELA COMISSÃO</b>                                    |
|              | <b>RESPOSTAS DA COMISSÃO</b>   |

# SÍNTESE

## I.

O programa de ajuda alimentar às pessoas mais necessitadas foi introduzido em 1987 e previa o fornecimento de produtos disponíveis nas existências de intervenção comunitárias a organizações de caridade para serem distribuídos gratuitamente às pessoas mais necessitadas.

## II.

A medida tinha dois objectivos: um de carácter social (dar uma contribuição significativa para o bem-estar das pessoas mais necessitadas) e um outro de carácter comercial (estabilização dos mercados de produtos agrícolas através da redução das existências de intervenção). Em 2008, o orçamento do programa era de 307 milhões de euros (para 19 Estados-Membros), tendo aumentado para 500 milhões de euros em 2009.

## III.

Os organismos pagadores, responsáveis pelas existências de intervenção nos Estados-Membros, têm a seu cargo a gestão do programa. Ao nível operacional, o programa é gerido pelas organizações de caridade, que recebem e distribuem os géneros alimentícios às pessoas mais necessitadas. A redução significativa das existências de intervenção nos últimos anos levou a que o grosso dos produtos a serem distribuídos tivesse de ser adquirido no mercado (85% em 2008).

## IV.

A auditoria incidiu sobre a validade dos objectivos pretendidos tendo em conta a evolução do mercado e da situação social, bem como a adequação dos meios disponíveis, o impacto do programa e os procedimentos administrativos e de gestão.

## V.

O financiamento do programa no âmbito das despesas da PAC justificou-se inicialmente pela utilização das existências de intervenção. Porém, nos últimos anos em que as existências de intervenção se tornaram quase inexistentes, o vínculo entre o programa e as despesas agrícolas diminuiu. A participação no programa é voluntária e alguns Estados-Membros consideram que a medida não deveria ser financiada pelo orçamento do FEAGA.

## VI.

A medida foi concebida para reduzir a pobreza e não para eliminá-la. Assim, os recursos disponibilizados têm apenas um impacto reduzido sobre a situação de cada pessoa mais necessitada, equivalente em média a uma refeição por mês para os seus beneficiários. Por conseguinte, para melhorar a sua eficácia é necessário definir mais claramente os objectivos da ajuda e garantir uma melhor coordenação com a política social. Além disso, as disposições em vigor limitam a variedade de produtos que podem ser distribuídos, enquanto os procedimentos utilizados ao longo da cadeia de distribuição provocam diferenças no tratamento dos beneficiários finais em termos da quantidade de géneros alimentícios fornecidos por pessoa.

## SÍNTESE

### VII.

O facto de o programa ser gerido ao nível operacional por milhares de organizações de caridade, compostas maioritariamente por voluntários, que se ocupam de uma população-alvo instável e dificilmente controlável, coloca desafios específicos à sua gestão. É necessário melhorar os sistemas de acompanhamento e de comunicação de dados ao nível da Comissão e dos Estados-Membros, bem como a metodologia de atribuição dos recursos financeiros aos Estados-Membros. Finalmente, os procedimentos de concurso utilizados pelos Estados-Membros variam consideravelmente e não garantem a igualdade de acesso a todos os operadores da UE nem uma concorrência alargada. Assim, existe o risco de nem sempre se obterem as melhores condições para os produtos retirados das existências de intervenção, nem para os que são comprados no mercado. Considerou-se igualmente que as modalidades de troca utilizadas eram complexas e difíceis de controlar.

### VIII.

A Comissão apresentou recentemente uma proposta de reforma do programa que, em certa medida, corrige determinadas insuficiências assinaladas pela auditoria do Tribunal.

### IX.

Uma vez que as autoridades orçamentais defendem a prossecução do programa, o Tribunal efectua algumas recomendações relativamente à conveniência de o programa ser financiado no âmbito das despesas da PAC, à necessidade de aumentar o impacto da medida, à integração do programa no âmbito da política social, à diversificação dos produtos distribuídos, à necessidade de melhorar os métodos de distribuição, bem como aos procedimentos de gestão, de acompanhamento e de concurso.

# INTRODUÇÃO

## PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO PROGRAMA

1. A origem do programa destinado às pessoas mais necessitadas remonta a 1987, ano em que se registou um Inverno excepcionalmente rigoroso na Europa com consequências muito graves para os indivíduos mais vulneráveis, isto é as pessoas mais necessitadas. Para atenuar a gravidade da situação de emergência humanitária, a Comunidade adoptou medidas no sentido de fornecer diversos géneros alimentícios, especialmente produtos agrícolas disponíveis nas existências de intervenção da Comunidade<sup>1</sup>, a diversas organizações de caridade para serem distribuídos gratuitamente às pessoas mais necessitadas.
2. A medida foi geralmente bem recebida e teve grande procura. Posteriormente, tornou-se permanente<sup>2</sup>, sendo aplicada ainda hoje em dia.
3. Tratava-se de um programa inovador a nível da União Europeia, tendo como principal característica auxiliar as pessoas mais necessitadas, distribuindo-lhes ajuda alimentar através de organizações de caridade, quer sob a forma de refeições preparadas para consumo imediato quer de cabazes alimentares.
4. As disposições que regem este regime de ajuda dão a seguinte definição de «pessoas mais necessitadas»<sup>3</sup> (ver **caixa 1**).

<sup>1</sup> Produtos agrícolas comprados ao abrigo das medidas de intervenção pública para estabilizar os mercados e garantir um nível de vida equitativo à população agrícola.

<sup>2</sup> Regulamento (CEE) n.º 3730/87 do Conselho (JO L 352 de 15.12.1987, p. 1).

<sup>3</sup> Artigo 1.º do Regulamento (CEE) n.º 3149/92 da Comissão (JO L 313 de 30.10.1992, p. 50).

### CAIXA 1

#### DEFINIÇÃO DE «PESSOAS MAIS NECESSITADAS»

Entende-se por «pessoas mais necessitadas» as pessoas singulares, os indivíduos, as famílias ou agrupamentos compostos por essas pessoas, cuja situação de dependência social e financeira for constatada ou reconhecida com base em critérios de elegibilidade aprovados pelas autoridades competentes ou for julgada com base em critérios praticados pelas organizações de caridade e aprovados pelas autoridades competentes.



5. Esta definição torna difícil quantificar o grupo-alvo do programa. Para efeitos de atribuição dos fundos do programa aos Estados-Membros, a Comissão utiliza uma categoria designada por «população em risco de pobreza». Trata-se de um conceito relativo, definido em cada Estado-Membro como abrangendo pessoas com um rendimento inferior a 60% do rendimento médio<sup>4</sup>. Engloba um grande grupo-alvo, uma vez que no conjunto da UE, uma pessoa em cada seis está classificada como «em risco de pobreza» (ver **caixa 2**).
6. Os recursos disponibilizados para o programa durante os anos abrangidos pela auditoria ascenderam a 216 milhões de euros em 2005, 264 milhões de euros em 2006, 274 milhões de euros em 2007 e 307 milhões de euros em 2008<sup>5</sup>. Em relação a 2009, esse montante elevou-se a 500 milhões de euros.
7. Apesar do aumento das dotações orçamentais, o montante disponível por pessoa nos três últimos anos foi de 6,24 euros/pessoa em 2006, 5,73 euros/pessoa em 2007 e 5,83 euros/pessoa em 2008 (ver **anexo II**). Estes valores modestos por beneficiário potencial revelam as possibilidades de impacto do programa.

<sup>4</sup> Em termos técnicos, trata-se do número de pessoas indicadas nas estatísticas como dispendo de um rendimento inferior ao limiar de 60% do rendimento médio equivalente. Os dados aplicáveis são recolhidos e disponibilizados pelo Eurostat.

<sup>5</sup> As dotações orçamentais atribuídas ao programa constam da rubrica orçamental 05 02 04 01 do orçamento da UE.



Fonte: Charitable Organisations.

## CAIXA 2

### PESSOAS MAIS NECESSITADAS NA UE

Na União Europeia, aproximadamente 80 milhões de pessoas, ou seja, o equivalente a 16% da população da UE-27, correspondem à definição de «população em risco de pobreza» (para mais informações ver o **anexo I**), enquanto aproximadamente 43 milhões de pessoas se encontram em risco de pobreza alimentar<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Avaliação de impacto SEC(2008) 2436/2, anexa à proposta da Comissão de regulamento do Conselho relativo à distribuição de géneros alimentícios às pessoas mais necessitadas na Comunidade, página 11.

O termo «pessoas em risco de pobreza alimentar» constitui um indicador do Eurostat que consiste na percentagem de pessoas que não têm posses para efectuar uma refeição com carne, frango ou peixe de dois em dois dias.

## RESUMO DAS MODALIDADES DE GESTÃO E DE CONTROLO

- 8.** As condições e os procedimentos a aplicar na execução do programa estão previstos no Regulamento (CEE) n.º 3730/87, posteriormente incorporado no Regulamento n.º 1234/2007 do Conselho, e no Regulamento (CEE) n.º 3149/92<sup>7</sup>, que estabelece normas de execução. Ao longo dos anos, as regras aplicáveis ao programa sofreram alterações. Em 1992, foi introduzida uma alteração que previa que os produtos distribuídos não deveriam necessariamente ser provenientes das existências de intervenção e que possibilitava a transferência de existências de intervenção entre Estados-Membros. Em 1995 foi decidido que, nos casos em que um produto não esteja temporariamente disponível nas existências de intervenção da Comunidade, os Estados-Membros podem adquirir produtos similares no mercado comunitário.
- 9.** Os Estados-Membros participam voluntariamente no programa, mas quando o fazem devem notificar anualmente a Comissão da sua intenção e comunicar as necessidades estimadas. Nos últimos anos, o número de Estados-Membros que participam no programa tem aumentado: 10 em 2005, 15 em 2006, 18 em 2007 e 19 em 2008. No **anexo II** são apresentados os montantes das dotações orçamentais e financeiras por Estado-Membro durante o período 2005-2008.
- 10.** A Comissão elabora um plano anual no qual define, para cada Estado-Membro que aplica a medida, o limite dos recursos financeiros disponibilizados, a quantidade de cada produto agrícola a retirar das existências de intervenção comunitárias, bem como o montante disponível para cada produto.
- 11.** Os produtos retirados das existências de intervenção não têm normalmente a forma adequada para serem distribuídos directamente aos destinatários para consumo imediato e, por conseguinte, devem ser transformados em produtos alimentares finais ou trocados pelos mesmos (ver **caixa 3**). Este facto complica significativamente a gestão do programa, na medida em que as operações necessárias para obter os produtos finais (produtos alimentares transformados em troca de produtos provenientes das existências de intervenção e compras) são objecto de concursos organizados pelas autoridades competentes dos Estados-Membros. Os respectivos custos de transporte entre os fornecedores e as organizações são igualmente objecto de concurso.

<sup>7</sup> Regulamento (CEE) n.º 3730/87 do Conselho, que estabelece regras gerais, incorporado no Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho (JO L 299 de 16.11.2007, p. 1), que estabelece uma organização comum de mercados agrícolas e Regulamento (CEE) n.º 3149/92 da Comissão, de 29 de Outubro de 1992, que estabelece as normas de execução para o fornecimento de géneros alimentícios provenientes das existências de intervenção a favor das pessoas mais necessitadas da Comunidade (JO L 313 de 30.10.1992, p. 50).

- 12.** Nos últimos anos as quantidades de produtos nas existências de intervenção comunitárias têm diminuído significativamente devido a alterações na situação dos mercados<sup>8</sup>. Por conseguinte, as existências da armazenagem de intervenção já não cobrem as necessidades do programa e certos produtos que são distribuídos têm de ser adquiridos directamente no mercado. O valor dos produtos comprados em 2006 representou 18% dos recursos do programa, ao passo que, em 2008, foi superior a 85%. No que se refere ao plano anual de 2008, apenas o açúcar estava disponível nas existências de intervenção.
- 13.** Nos Estados-Membros, a execução do plano é da responsabilidade dos organismos pagadores<sup>9</sup>, que exercem igualmente, quer directamente ou por delegação noutros serviços, as funções de supervisão e de controlo<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Para mais informações queira consultar o Relatório Especial n.º 11/2008 sobre a gestão do apoio da União Europeia às operações de armazenagem pública de cereais (<http://www.eca.europa.eu>).

<sup>9</sup> «Organismo pagador» designa o organismo ou organismos acreditados por um Estado-Membro nos termos do Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho, de 21 de Junho de 2005, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 209 de 11.8.2005, p. 1).

<sup>10</sup> O artigo 9.º do Regulamento (CEE) n.º 3149/92 da Comissão prevê que os controlos das autoridades competentes serão efectuados em todas as fases do processo de execução do plano e a todos os níveis da cadeia de distribuição. Os controlos incidirão no mínimo em 5% das quantidades por tipo de produto para cada fase de execução, excepto na fase de distribuição às pessoas mais necessitadas. O artigo 10.º desse regulamento estipula que os Estados-Membros transmitirão anualmente à Comissão um relatório sobre a execução do plano no seu território, especificando igualmente as medidas de controlo aplicadas para garantir que as mercadorias atingiram o objectivo estabelecido, bem como os destinatários finais.

## CAIXA 3

### EXEMPLOS DE PRODUTOS PROVENIENTES DAS EXISTÊNCIAS DE INTERVENÇÃO E DE PRODUTOS FINAIS DISTRIBUÍDOS

| Existências de intervenção | Produtos distribuídos  |
|----------------------------|--|
| Arroz                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• arroz pré-cozido</li> <li>• arroz branco</li> <li>• arroz com leite</li> <li>• biscoitos de arroz</li> </ul>                                  |
| Cereais                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• massas</li> <li>• bolachas</li> <li>• cereais para pequeno-almoço</li> <li>• farinha</li> <li>• grumos de cevada</li> <li>• cuscuz</li> </ul> |
| Manteiga                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• leite</li> <li>• produtos lácteos</li> <li>• queijo</li> <li>• manteiga</li> </ul>  |
| Açúcar                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• açúcar branco</li> <li>• compotas</li> </ul>  |

## CADEIA DE DISTRIBUIÇÃO: AS ORGANIZAÇÕES DE CARIDADE

- 14.** A ajuda alimentar é canalizada até às pessoas mais necessitadas principalmente através de organizações de caridade, designadas pelos Estados-Membros, às quais os produtos são entregues gratuitamente. Estas organizações estão muitas vezes estruturadas em três níveis — nacional, regional e local — tendo diferentes estruturas administrativas (ver **caixa 4**). Vários milhares de organizações de caridade a todos os níveis intervêm actualmente na recepção e distribuição dos géneros alimentícios às pessoas mais desfavorecidas e, por essa razão, o regulamento prevê que as organizações de caridade que se ocupam directamente dos beneficiários serão consideradas como os destinatários finais da distribuição<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Artigo 5.º-A do Regulamento (CEE) n.º 3149/92.

### CAIXA 4

#### ORGANIZAÇÕES QUE PARTICIPAM NO PROGRAMA COMUNITÁRIO

A estrutura e as responsabilidades das organizações de caridade nos Estados-Membros sujeitos a auditoria são as seguintes:

1.º nível: Entidades «designadas» pelas organizações das autoridades nacionais (por exemplo, Cruz Vermelha, Caritas, Federação de Bancos Alimentares, etc.). Actuam a nível nacional como sede de organizações de nível inferior para efeitos de representação, contactos com as autoridades nacionais, coordenação e supervisão das actividades. Não distribuem a ajuda aos destinatários finais.

2.º nível: Organizações de caridade que actuam a nível regional/local (por exemplo, Caritas Diocesanas, Bancos Alimentares, etc.) e, na sua maioria, pertencem à rede das organizações principais. Dispõem de instalações de armazenagem, recebem os géneros alimentícios e distribuem-nos às organizações de nível inferior e/ou aos beneficiários finais.

3.º nível: Organizações que funcionam ao nível local e distribuem a ajuda directamente aos beneficiários. Existem milhares em cada Estado-Membro e têm funções vastas e diversificadas. Muitas vezes estas organizações pertencem a uma rede das organizações de caridade principais, mas incluem igualmente organizações independentes criadas por iniciativa das comunidades locais.

A Comissão não dispõe de dados sobre o número de organizações de caridade designadas e outras que participam no programa comunitário. Nos Estados-Membros auditados o seu número ascendia a cerca de 40 000, nomeadamente:

| Tipo de organização de caridade   | Espanha      | França       | Itália | Polónia |
|---|--------------|--------------|--------|---------|
| Organizações designadas (1.º nível)   | 1            | 4            | 7      | 4       |
| Organizações regionais/locais (2.º nível)   | 52           | 250-300      | 249    | 89      |
| Organizações de nível inferior que distribuem os alimentos aos destinatários finais (3.º nível) | aprox. 6 000 | aprox. 9 000 | 14 973 | 9 366   |

- 15.** Assim, as organizações de caridade desempenham um papel fundamental na execução do programa. Ainda que o programa assegure uma reduzida contribuição para custos administrativos (1% do valor dos produtos disponibilizados)<sup>12</sup>, as organizações designadas suportam a maior parte dos custos administrativos e operacionais respeitantes à recepção, armazenagem e distribuição dos produtos aos beneficiários finais.
- 16.** Devido à sua natureza, é difícil determinar a responsabilidade administrativa das organizações de caridade participantes no regime de ajuda, uma vez que o seu pessoal é normalmente composto por voluntários e que se ocupam de uma população-alvo instável e dificilmente controlável. Estas circunstâncias colocam um desafio específico à gestão do programa.
- 17.** As quantidades de géneros alimentícios fornecidos pelo programa comunitário representam geralmente apenas um elemento da totalidade dos produtos alimentares distribuídos gratuitamente pelas organizações de caridade participantes. Contudo, no caso de algumas destas organizações que operam a nível local, o programa comunitário é a única fonte de géneros alimentícios para distribuição às pessoas mais necessitadas. No que se refere aos Estados-Membros e às organizações de caridade auditadas obtiveram-se os seguintes números<sup>13</sup> (ver **caixa 5**).

<sup>12</sup> As organizações de caridade salientaram igualmente que seria necessário aumentar a infra-estrutura administrativa e logística (capacidades de armazenagem e de distribuição e o respectivo pessoal) para dar resposta às necessidades de distribuir uma maior quantidade de produtos.

<sup>13</sup> A Comissão não dispõe de dados completos relativamente a todos os Estados-Membros.

## CAIXA 5

### PARTICIPAÇÃO DO PROGRAMA COMUNITÁRIO NO TOTAL DAS QUANTIDADES DISTRIBUÍDAS

**Espanha:** Em 2006, as quantidades distribuídas pela organização designada elevaram-se a 60 048 toneladas, das quais 32 660 (54%) eram provenientes do programa comunitário e o restante de outras fontes (indústria alimentar, grossistas, mercados, acções de recolha de alimentos, etc.).

**França:** Existe um programa nacional complementar ao programa comunitário. Não existem dados exactos, mas estima-se que o programa nacional represente aproximadamente 6% das quantidades totais distribuídas, enquanto o programa comunitário representa 30%.

**Itália:** Não existem dados disponíveis ao nível nacional. No que se refere a duas organizações auditadas, o programa comunitário cobre aproximadamente 100% das quantidades distribuídas. No caso de uma outra organização, a participação comunitária é de aproximadamente 60%.

**Polónia:** Não existem valores globais concretos. O programa comunitário cobre aproximadamente 60%-70% dos géneros alimentícios distribuídos pelas duas organizações auditadas (estimativa).

# MÉTODO E ÂMBITO DA AUDITORIA

- 18.** A auditoria teve como objectivo avaliar o programa comunitário de ajuda alimentar às pessoas mais necessitadas, incidindo sobre a relação entre os objectivos, os meios e os métodos utilizados. A auditoria examinou especialmente se os objectivos pretendidos do programa ainda eram válidos, tendo em conta a evolução do mercado e da situação social. Além disso, avaliou-se igualmente em termos de valor, quantidade e variedade dos produtos fornecidos e distribuídos, se os meios disponibilizados e os sistemas aplicados para medir o impacto do programa ao nível dos beneficiários eram adequados. Finalmente, a auditoria examinou os procedimentos administrativos e de gestão utilizados na execução dos planos anuais.
- 19.** As principais questões colocadas no presente relatório são as seguintes:
- a) Os objectivos do programa continuam a ser válidos e o método é apropriado?
  - b) Os meios são proporcionais aos objectivos pretendidos e utilizados de forma adequada?
  - c) Os procedimentos são aplicados da forma prevista?
- 20.** Para responder a estas questões os trabalhos de auditoria abrangeram dados que permitem medir o impacto do programa relativamente a cada um dos objectivos definidos, como os critérios de selecção e de elegibilidade relativos às organizações de caridade que participam no programa e aos beneficiários finais, a execução dos planos anuais por todos os intervenientes, bem como os mecanismos utilizados na distribuição dos géneros alimentícios tendo em conta critérios de quantidade, qualidade e variedade. Finalmente, foram ainda analisados o sistema utilizado para definir as necessidades, a atribuição dos recursos financeiros aos Estados-Membros, bem como os procedimentos de adjudicação de contratos relativos aos produtos finais para distribuição às organizações de caridade.

- 21.** A auditoria incidiu sobre a gestão e o acompanhamento do programa tanto na Comissão como nos Estados-Membros seleccionados. Os trabalhos de auditoria centraram-se na análise, documentação e verificação dos procedimentos e sistemas utilizados na gestão do programa pela Comissão, pelas autoridades nacionais competentes, bem como por algumas das organizações de caridade designadas ao nível nacional, regional e local que participam na distribuição de géneros alimentícios às pessoas mais necessitadas.
- 22.** A auditoria foi realizada em quatro Estados-Membros — Espanha, França, Itália e Polónia — que representam mais de 72% das dotações orçamentais anuais, tendo incidido especialmente sobre os planos relativos aos anos 2006-2008.



Fonte: Charitable Organisations.

# OBSERVAÇÕES

## OBJECTIVOS E MÉTODO DO PROGRAMA: OS OBJECTIVOS DO PROGRAMA CONTINUAM A SER VÁLIDOS E O MÉTODO É APROPRIADO?

### DICOTOMIA DOS OBJECTIVOS DO PROGRAMA

- 23.** As disposições regulamentares<sup>14</sup> aplicáveis à medida prevêem um duplo objectivo que consiste em dar uma contribuição significativa para o bem-estar das pessoas mais necessitadas e em estabilizar os mercados agrícolas através do escoamento de parte das existências de intervenção (ver **caixa 6**).
- 24.** A responsabilidade pela execução do programa tem sido atribuída aos intervenientes geralmente implicados na gestão das despesas agrícolas, nomeadamente a Direcção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural na Comissão e, nos Estados-Membros, o organismo pagador responsável pelos pagamentos agrícolas e pela gestão das existências de intervenção.

<sup>14</sup> Regulamento (CEE) n.º 3730/87, de 10 de Dezembro de 1987, que estabelece as regras gerais incorporado no Regulamento (CE) n.º 1234/2007.

«Através das existências de intervenção de vários produtos agrícolas, a Comunidade tem ao seu dispor meios para contribuir de modo significativo para o bem-estar dos seus cidadãos mais necessitados. É do interesse da Comunidade e conforme aos objectivos da política agrícola comum, explorar este potencial numa base duradoura, até as existências serem reduzidas a um nível normal [...]»



## QUANDO O NÍVEL DAS EXISTÊNCIAS DE INTERVENÇÃO É BAIXO O VÍNCULO COM AS DESPESAS AGRÍCOLAS DIMINUI

- 25.** O actual programa está em vigor desde 1987. As disposições iniciais privilegiavam o financiamento do programa através das existências de intervenção, em conformidade com o objectivo da política agrícola comum de «reduzir as existências a um nível normal»<sup>15</sup>. Porém, a reforma da PAC efectuada nos últimos anos, implicando a supressão progressiva das medidas de intervenção relativas a determinados produtos, bem como a diminuição das existências de intervenção até à sua eliminação, afectou consideravelmente a execução do programa: a maioria dos produtos tem agora de ser adquirida directamente no mercado<sup>16</sup>.
- 26.** No entanto, persiste ainda um reduzido vínculo com as despesas agrícolas, na medida em que os produtos disponibilizados às pessoas mais necessitadas são ainda derivados de produtos agrícolas elegíveis para a armazenagem de intervenção. Este facto complica a gestão da medida e limita a escolha dos produtos susceptíveis de serem distribuídos. Finalmente, a natureza da ajuda, isto é uma contribuição destinada a reduzir a pobreza, é difícil de conciliar com a natureza geral das despesas agrícolas da UE, que prevê que o apoio se destina aos agricultores e/ou à indústria agrícola e que os beneficiários elegíveis são susceptíveis de receberem um montante de ajuda específico.
- 27.** Nas reuniões do comité de gestão debateu-se se era apropriado que as despesas do programa fossem incluídas na política agrícola comum. Determinados Estados-Membros, que não participam no programa alimentar da UE, votaram contra a aprovação dos planos anuais nos últimos anos, tendo considerado esta ajuda incompatível com os objectivos da PAC e o seu tipo de financiamento<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Ver caixa 6.

<sup>16</sup> No que se refere ao plano anual de 2008, só o açúcar estava disponível nas existências de intervenção, devendo os outros produtos ser mobilizados no mercado. Uma previsão publicada pela DG Agricultura em Julho de 2007, «The Prospects For Agricultural Markets and Income in the European Union» (Perspectivas para os mercados agrícolas e rendimentos na União Europeia) para o período 2007-2014, indica que:

- em relação aos cereais, as existências públicas irão em larga medida desaparecer no início do período de projecção,
- no caso do açúcar, deverá atingir-se o equilíbrio a partir de 2010,
- quanto à manteiga, as existências de intervenção que foram esvaziadas no primeiro semestre de 2007 deverão continuar nessa situação até ao final de 2014
- em relação ao leite em pó desnatado, espera-se que o mercado continue em equilíbrio ao longo do período de projecção, sem que seja necessário oferecer produtos para compra de intervenção.

<sup>17</sup> Actas das reuniões do Comité de Gestão dos Cereais (adopção do plano anual de 2008):  
«DE: considera que já não existe qualquer relação entre o regulamento do Conselho e o regulamento de execução;  
NL, SE, UK: não querem que uma medida social seja financiada pelo orçamento da PAC;  
NL: também não pretendem que uma medida social seja financiada pelo orçamento comunitário.

## PREDOMINÂNCIA DO OBJECTIVO SOCIAL DA MEDIDA

- 28.** Embora a contribuição para o bem-estar dos cidadãos mais necessitados esteja relacionada com a regularização dos mercados agrícolas através do escoamento das existências de intervenção, a evolução recente revela que o objectivo social da medida se tornou predominante. Já em 1998, a Comissão publicou uma avaliação dos programas alimentares da Comunidade Europeia, que concluiu que os aspectos sociais da medida eram considerados um objectivo mais importante que o seu aspecto de instrumento de regulação do mercado (ver **caixa 7**). Na verdade, a Comissão considerou que a eficácia da medida em termos de regulação do mercado era duvidosa uma vez que, por um lado, em certos casos a proporção de produtos retirados das existências comunitárias regressava de forma indirecta à intervenção e, por outro lado, a medida era consideravelmente mais dispendiosa que as restituições à exportação, como método para reduzir o excedente estrutural.

### CAIXA 7

#### AVALIAÇÃO EFECTUADA PELA COMISSÃO EM 1998 (PRINCIPAIS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES)

O objectivo social da medida está claramente definido nos regulamentos. A sua utilidade, perante a continuação de um problema de pobreza generalizada na Europa, é confirmada pelas organizações de caridade. Quando a medida foi introduzida, um outro objectivo, embora secundário, era contribuir para a redução das existências de intervenção que assumiam grandes proporções e eram dispendiosas. Por conseguinte, a medida pode ainda ser considerada como um instrumento de regulação do mercado.

Os Estados-Membros mostram grandes capacidades para utilizar os recursos de forma eficaz. Em contrapartida, existem dúvidas sobre a eficácia da medida em termos de regulação do mercado. Em certos casos, provavelmente uma grande percentagem dos produtos retirados das existências comunitárias regressa indirectamente ao sistema de intervenção.

Embora não haja dúvidas de que a ajuda é um instrumento eficaz de ajuda social, enquanto método de redução dos excedentes estruturais é consideravelmente mais dispendioso que as restituições à exportação.

Tendo em conta a gravidade do problema que constitui a pobreza na Europa e a indiscutível utilidade da ajuda aos mais necessitados, a sua prossecução deve certamente ser recomendada e, possivelmente, devem mesmo ser aumentados os recursos financeiros que lhe foram atribuídos. O Conselho deixou bem claro que os aspectos sociais da medida foram considerados mais importantes que a sua função de instrumento de regulação do mercado.

- 29.** O Regulamento (CE) n.º 1234/2007, que consolidou o Regulamento (CEE) n.º 3730/87, considera igualmente que a medida constitui uma «importante medida social»<sup>18</sup>.
- 30.** As autoridades de gestão dos Estados-Membros visitados durante a auditoria partilham a mesma visão do objectivo social da medida, tendo salientado a importância de a dimensão social do programa ser bem coordenada a nível nacional.
- 31.** Além disso, já em Abril de 2006, o Parlamento Europeu adoptara uma declaração sobre o fornecimento efectuado a organizações de caridade para executar o programa europeu de ajuda alimentar destinado às pessoas mais necessitadas. Na sua declaração, o Parlamento Europeu considerava que a medida se incluía no objectivo de reduzir a pobreza, tendo solicitado à Comissão e ao Conselho que mantivessem a ajuda e a aumentassem, mediante determinadas alterações na sua execução (ver **caixa 8**).

<sup>18</sup> Regulamento (CE) n.º 1234/2007, considerando 18.

## CAIXA 8

### PRINCIPAIS ASPECTOS DA DECLARAÇÃO DO PE

- reconhece a existência de pessoas subalimentadas na União Europeia, bem como a necessidade de dar resposta às suas necessidades alimentares;
- atribui um carácter permanente ao programa europeu de ajuda alimentar e disponibiliza uma dotação orçamental global e plurianual;
- abre a medida a novos sectores, como a carne de suíno, as aves de capoeira e os ovos;
- inclui medidas inovadoras no programa para assegurar a distribuição de rações alimentares equilibradas;
- considera que a ajuda alimentar se inclui no objectivo de redução da pobreza;
- altera as regras a fim de permitir:
  - a constituição de existências reservadas ao programa, ou seja destinadas e atribuídas às pessoas mais necessitadas,
  - o alargamento do procedimento de troca,
  - a compra no mercado comunitário dos produtos que não estão disponíveis nas existências de intervenção.

## A COORDENAÇÃO COM OUTRAS MEDIDAS DA POLÍTICA SOCIAL DEVERÁ SER MELHORADA

- 32.** O legislador indicou claramente que o programa de ajuda alimentar deverá ser considerado como uma contribuição, embora importante, para o bem-estar das pessoas mais necessitadas<sup>19</sup> (ver **caixa 6**). Por este motivo, essa contribuição deverá ser coordenada e criar sinergias com outras políticas, regimes e medidas criadas, tanto ao nível comunitário como dos Estados-Membros, para melhor responder às necessidades das pessoas mais necessitadas.

<sup>19</sup> Regulamento (CEE) n.º 3730/87.

- 33.** Nos Estados-Membros auditados, as autoridades de gestão são os organismos pagadores das despesas agrícolas. Com excepção de França, nos Estados-Membros auditados não se encontraram provas de uma estreita cooperação entre o organismo pagador e outros intervenientes principais nas medidas sociais, como os ministérios dos assuntos sociais. Essa cooperação é necessária para melhor compreender e dar resposta às necessidades das organizações de caridade e das pessoas mais necessitadas.

## MEIOS E MÉTODOS UTILIZADOS: OS MEIOS SÃO PROPORCIONAIS AOS OBJECTIVOS PRETENDIDOS E SÃO APLICADOS DE FORMA ADEQUADA?

### É NECESSÁRIA UMA MELHOR SELECÇÃO DOS DESTINATÁRIOS PARA ALCANÇAR UMA «CONTRIBUIÇÃO SIGNIFICATIVA»

#### FRACO IMPACTO DA AJUDA DA UE

- 34.** O grande número de beneficiários potenciais e o nível relativamente baixo dos recursos disponíveis significa que é necessária uma selecção dos beneficiários para que a medida possa ter um impacto significativo sobre a população-alvo.
- 35.** Como se pode ver no **anexo II**, as dotações orçamentais por beneficiário potencial elevam-se a aproximadamente seis euros/pessoa por ano. Por outro lado, na sua avaliação do impacto, a Comissão refere que, em 2006, mais de 13 milhões de pessoas em 15 Estados-Membros beneficiaram do programa e estima que o custo de cada refeição oferecida pelas organizações de caridade se eleva a, pelo menos, dois euros. Isto significa que o programa contribui para a distribuição de, no máximo, três refeições por ano para cada potencial pessoa mais necessitada ou de uma média de 12 refeições por ano para cada beneficiário efectivo da ajuda.

- 36.** Apesar de, em determinados Estados-Membros, o programa comunitário representar mais de 50% dos géneros alimentícios distribuídos às pessoas mais necessitadas (ver **caixa 5**), o Tribunal considera que um programa que, no máximo, oferece o equivalente a uma refeição por mês, em média, aos seus beneficiários, dificilmente poderá alcançar os objectivos previstos pelo legislador, em particular o de «contribuir de modo significativo para o bem-estar dos seus cidadãos mais necessitados»<sup>20</sup>.
- 37.** Neste âmbito, o ideal seria melhorar os critérios de selecção e/ou as prioridades ao nível dos potenciais beneficiários, como é recomendado na avaliação do impacto<sup>21</sup>. De outra forma, a contribuição do programa para o bem-estar das pessoas mais necessitadas será inevitavelmente pouco significativa. É importante reconhecer, contudo, que as organizações de caridade, devido à sua própria natureza, podem não ter condições para adoptar políticas de distribuição restritivas ou não estar dispostas a fazê-lo.

<sup>20</sup> Regulamento (CE) n.º 1234/2007, considerando 18.

<sup>21</sup> Pontos 4 e 6.5 do documento de trabalho SEC(2008) 2436/2 da Comissão que acompanha a proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1290/2005 relativo ao financiamento da política agrícola comum e o Regulamento (CE) n.º 1234/2007 que estabelece uma organização comum dos mercados agrícolas e disposições específicas para certos produtos agrícolas (Regulamento «OCM única») no que respeita à distribuição alimentar às pessoas mais necessitadas na Comunidade [COM(2008) 563 final].

#### CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE E DE SELECÇÃO POUCO CLAROS

- 38.** Para maximizar o impacto da ajuda é necessário definir prioridades viáveis para seleccionar tanto as organizações de caridade que irão canalizar a ajuda, como as categorias e/ou grupos de população que a irão receber.
- 39.** Os auditores constataram que, na prática, os Estados-Membros, mesmo sem procedimentos formais, designaram muitas vezes um pequeno número de organizações que operam a nível nacional, nas quais participam organizações de nível inferior. Não existem dados precisos sobre o número de organizações de caridade designadas com as quais as autoridades dos Estados-Membros cooperam na execução dos planos anuais. As organizações de caridade de nível regional participam automaticamente no programa da UE enquanto membros das organizações principais. Dispõem de uma certa independência para definir os critérios que utilizam para seleccionar as organizações de nível inferior que se ocupam da distribuição da ajuda alimentar.

**40.** Além disso, segundo as disposições regulamentares, os critérios de elegibilidade dos beneficiários deverão basear-se numa «situação de dependência social e financeira [...] constatada ou reconhecida». Consequentemente, as autoridades nacionais deverão adoptar esses critérios ou aprovar os critérios utilizados pelas organizações de caridade. Os Estados-Membros devem igualmente comunicar à Comissão todos os anos os critérios de elegibilidade que devem ser cumpridos pelos destinatários. O Tribunal constatou que os Estados-Membros não fixavam critérios de elegibilidade precisos. Os critérios comunicados anualmente à Comissão<sup>22</sup> consistem sobretudo numa tipologia das pessoas que beneficiam da ajuda e não em critérios de selecção quantitativos e qualitativos (ver **caixa 9**).

<sup>22</sup> Nos termos do n.º 2 do artigo 1.º do Regulamento (CEE) n.º 3149/92.

**41.** Finalmente, o Tribunal verificou que existem diferenças significativas na frequência de recepção da ajuda (algumas pessoas recebem refeições ocasionalmente em comparação com outras colocadas em instituições sociais ou com famílias que recebem uma ajuda ou cabazes alimentares com regularidade).



Fonte: Charitable Organisations.

## CAIXA 9

### EXEMPLOS DE CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE UTILIZADOS PELAS ORGANIZAÇÕES DE CARIDADE

- Critérios económicos: carência de habitação, pobreza, desemprego, etc.
- Critérios sociais: imigrantes, idosos, famílias numerosas, etc.
- Critérios de saúde: doença e deficiências.

**LIMITAÇÃO DA VARIEDADE DOS GÉNEROS ALIMENTÍCIOS  
DISPONIBILIZADOS DEVIDO AO SEU VÍNCULO  
COM A ARMAZENAGEM DE INTERVENÇÃO E GRANDE  
DIVERSIDADE DA DISTRIBUIÇÃO**

- 42.** A distribuição dos géneros alimentícios às pessoas mais necessitadas efectuada pelas organizações de caridade pode assumir diversas formas em função das actividades específicas da organização em causa (refeições oferecidas em cantinas públicas, refeições oferecidas em infantários e asilos, cabazes de produtos alimentares enviados a indivíduos e a famílias, etc.).
- 43.** A origem da medida e o seu vínculo com a distribuição de géneros alimentícios historicamente disponíveis nas existências comunitárias também levou a que as normas que regem o programa imponham limitações à variedade de produtos finais que podem ser adquiridos e distribuídos às pessoas mais necessitadas.
- 44.** As disposições regulamentares<sup>23</sup> estipulam que os produtos mobilizados no mercado comunitário devem pertencer ao mesmo grupo de produtos que os produtos temporariamente indisponíveis nas existências de intervenção. Até Setembro de 2007, os produtos provenientes das existências de intervenção tinham de representar pelo menos 40% do peso líquido dos produtos alimentares a fornecer. Dado que, ao longo dos anos, alguns produtos deixaram de estar sujeitos a intervenção (por exemplo, a carne de bovino e o azeite), a gama de produtos disponíveis para distribuição às pessoas mais necessitadas tornou-se limitada.
- 45.** O Tribunal constatou que várias organizações de caridade que participam na execução do programa consideraram prioritário aumentar a variedade dos produtos oferecidos para permitir a confecção de refeições equilibradas<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Artigo 4.º, alínea b) do n.º 1 e alínea a) do n.º 2 do Regulamento (CEE) n.º 3149/92.

<sup>24</sup> Em particular, indicaram que eram necessários produtos alimentares como azeite, concentrado de tomate, carne e legumes congelados.

46. Os auditores verificaram igualmente que se utiliza um grande número de sistemas e metodologias na distribuição dos géneros alimentícios desde as autoridades de gestão até às organizações designadas, às organizações de caridade de nível inferior e finalmente às pessoas mais necessitadas (ver **caixa 10**).

## CAIXA 10

## MODALIDADES DE DISTRIBUIÇÃO

Nos Estados-Membros em que existe mais do que uma organização designada, a repartição dos géneros alimentícios entre si baseia-se em percentagens forfetárias predeterminadas aplicadas há muitos anos sem revisão (França e Polónia). Em Itália, não há participação das organizações designadas e os produtos finais são distribuídos directamente às organizações regionais com base em parâmetros definidos (número de intervenções e de pedidos).

Na distribuição de géneros alimentícios pelas organizações nacionais designadas às organizações do nível inferior aplicam-se igualmente vários sistemas e, em certos casos, vários factores. Em Espanha, a distribuição baseia-se em coeficientes fixados pela organização designada. Na Polónia, as organizações visitadas aplicam os seus próprios sistemas. Por exemplo, uma organização definiu um objectivo quantitativo anual de 35 kg de géneros alimentícios por pessoa. Em França, cada organização designada aplica o seu próprio sistema. Assim, uma organização atribui os recursos a 79 organizações de segundo nível com base num factor designado por «coeficientes K», que é determinado em função de certos critérios: população do departamento, número de candidatos a emprego, número de candidatos a emprego de longa duração, número de beneficiários do rendimento mínimo social para os desempregados. Uma outra organização distribui géneros alimentícios a 98 federações proporcionalmente ao número de beneficiários declarado.

A distribuição de géneros alimentícios aos destinatários finais pelas organizações de caridade e a frequência das entregas baseiam-se nos seus critérios próprios e nas capacidades logísticas. Em certos casos as organizações de caridade sugerem alguns critérios. Assim, na Polónia, uma organização propôs certas normas para cada entrega como, por exemplo, um mínimo de 15 litros de leite e de 5 kg de farinha por pessoa e por entrega.

Na maior parte dos casos, as organizações de caridade distribuem tudo o que receberam com base nos seus próprios critérios e, em certos casos, no princípio do tratamento equitativo das pessoas necessitadas, ou seja, a quantidade de produtos disponíveis é distribuída em partes iguais por todas as pessoas que pertencem à organização ou solicitam ajuda.



- 47.** Em toda a cadeia de distribuição não existem normas, linhas directrizes ou indicações comuns, tanto a nível comunitário como nacional, respeitantes à quantidade e à variedade de produtos a distribuir por pessoa. O Tribunal verificou que as quantidades distribuídas por pessoa em cada Estado-Membro e pelas organizações de caridade do mesmo Estado-Membro variam consideravelmente. Esta diversidade aumenta as probabilidades de o impacto da ajuda ser pouco significativo e causa desigualdades de tratamento entre os seus destinatários finais (ver **caixa 11**). O **anexo III** apresenta os produtos e as quantidades atribuídos por Estado-Membro e por beneficiário final relativamente ao plano anual de 2005, para o qual existem dados sobre os destinatários finais.

## CAIXA 11

## EXEMPLOS DE QUANTIDADES DE PRODUTOS DISTRIBUÍDAS POR PESSOA

**Espanha:** As estatísticas de distribuição relativas ao plano de 2007 mostram que, em média, se distribuíram 49,88 kg de produtos por destinatário registado, verificando-se um mínimo de 28,24 kg/pessoa num banco alimentar e um máximo de 89,16 kg/pessoa num outro.

**Itália:** Duas organizações que trabalham na mesma área distribuíram as seguintes quantidades de massas alimentícias aos seus beneficiários:

| Organização | 2006           | 2007            |
|-------------|----------------|-----------------|
| A           | 1,71 kg/pessoa | 9,68 kg/pessoa  |
| B           | 2,29 kg/pessoa | 14,44 kg/pessoa |

**Polónia:** Em 2006, a distribuição média anual por pessoa foi de:  
24,95 kg por uma organização designada;  
12,59 kg no caso de outra organização.

Uma terceira organização distribuiu 6,72 kg por pessoa na região de Dolnoslaskie, embora na região de Lodzkie tenha distribuído 78,03 kg por pessoa.

## EXECUÇÃO DO PROGRAMA: OS PROCEDIMENTOS SÃO APLICADOS COMO PREVISTO?

### DEFICIÊNCIAS DOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS E DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

#### AUSÊNCIA DE SUBOBJECTIVOS OPERACIONAIS

- 48.** Os Estados-Membros e a Comissão são conjuntamente responsáveis por garantir a eficácia do programa. O artigo 27.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002<sup>25</sup>, que institui o Regulamento Financeiro, estipula que entre outros deverão ser definidos objectivos específicos, mensuráveis, realizáveis, pertinentes e datados para todos os sectores de actividade abrangidos pelo orçamento da UE.
- 49.** O Tribunal constatou que os objectivos definidos pelos regulamentos comunitários aplicáveis na matéria, que são essencialmente objectivos globais de alto nível, não foram desenvolvidos e detalhados sob a forma de metas ou subobjectivos viáveis e mensuráveis.
- 50.** Tendo em conta o carácter vago dos objectivos, não é de admirar que, apesar da obrigação legal<sup>26</sup>, nem a Comissão nem os Estados-Membros tenham definido indicadores de desempenho para controlar a realização dos objectivos<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> JO L 248, 16.9.2002, p. 1.

<sup>26</sup> O artigo 27.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002, que institui o Regulamento Financeiro, estipula que a realização dos objectivos será controlada por meio de indicadores de desempenho estabelecidos por actividade e as autoridades encarregadas da despesa fornecerão informações à autoridade orçamental. Essas informações, referidas no n.º 2, alínea d), do artigo 33.º, serão fornecidas anualmente e, o mais tardar, nos documentos que acompanham o anteprojecto do orçamento.

<sup>27</sup> Nalguns Estados-Membros visitados foi referido que os objectivos sociais fixados pelos regulamentos comunitários são sobretudo de «natureza filosófica» e não indicam objectivos reais e quantificáveis.

#### INFORMAÇÕES DE GESTÃO COMUNICADAS À COMISSÃO

- 51.** Os regulamentos comunitários estipulam que os Estados-Membros transmitam anualmente à Comissão um relatório sobre a execução do plano até 30 de Junho (n+1). O relatório fornecerá informações relevantes sobre a execução do plano e respectivo controlo<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> O relatório deverá indicar as quantidades dos produtos provenientes das existências de intervenção, a natureza, a quantidade e o valor das mercadorias distribuídas, os custos de transporte e de transferência e o número de beneficiários. O relatório especificará igualmente as medidas de controlo aplicadas, o tipo e o número dos controlos efectuados, os resultados obtidos, bem como os casos de aplicação de sanções. Deverá também indicar o número de beneficiários durante o exercício [artigo 10.º do Regulamento (CEE) n.º 3149/92].

**52.** O Tribunal examinou os relatórios que os Estados-Membros deviam enviar durante o período abrangido pela auditoria e constatou que, por vezes, os relatórios eram enviados tardiamente ou estavam incompletos. Além disso, não há provas de que a Comissão os analisou ou utilizou correctamente.

<sup>29</sup> Num Estado-Membro os auditores também constataram erros no número de beneficiários comunicado pelas organizações de caridade.

**53.** Os auditores verificaram igualmente que os números relativos aos beneficiários finais indicados nos relatórios são, em muitos casos, estimativas feitas pelas organizações de caridade e não se baseiam em normas, definições de beneficiários ou critérios comuns (os beneficiários são registados independentemente da frequência e da natureza e quantidade de géneros alimentícios recebidos)<sup>29</sup>.

#### **ESTIMATIVA DAS DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS E ATRIBUIÇÃO DE RECURSOS AOS ESTADOS-MEMBROS**

**54.** O Tribunal analisou o procedimento que a Comissão utiliza para determinar as dotações orçamentais necessárias para execução do programa, bem como a atribuição de recursos aos Estados-Membros.

**55.** As dotações orçamentais são atribuídas aos Estados-Membros com base em dois critérios:

- a) o primeiro consiste nas necessidades comunicadas pelos Estados-Membros mais os custos administrativos (1%) e de transporte (4% e 4,5% a partir de 2008);
- b) o segundo é composto pela população considerada «em risco de pobreza», em percentagem da população total de cada Estado-Membro.

**56.** A atribuição final aos Estados-Membros é ajustada às dotações orçamentais disponíveis, tendo em conta ambos os critérios. Porém, o segundo critério não constitui necessariamente a utilização mais eficaz dos recursos em toda a União Europeia. Num país com um rendimento relativamente elevado, a população classificada nesta categoria está provavelmente em melhor situação que muitas pessoas não abrangidas pela classificação em países com um baixo rendimento per capita.

- 57.** Apesar das disposições do regulamento<sup>30</sup> estipularem que os relatórios dos Estados-Membros sobre a execução dos planos anuais sejam tidos em conta quando é feita a repartição de recursos pelos Estados-Membros, o Tribunal pôde constatar que tal foi efectuado em apenas um caso. Além disso, os critérios utilizados para repartição dos recursos não têm em consideração os elementos da população que não estão incluídos na definição estatística, como, por exemplo, imigrantes e refugiados não registados.
- 58.** As necessidades anuais comunicadas à Comissão pelos Estados-Membros são geralmente estimativas elaboradas ao nível mais elevado dos organismos de gestão, sem forçosamente consultarem as organizações de caridade em questão. Como tal, os recursos solicitados não se baseiam em necessidades reais, reflectindo antes as possíveis repartições previstas.

<sup>30</sup> O n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento (CEE) n.º 3149/92 estipula que para efeitos da repartição dos recursos entre os Estados-Membros, a Comissão tomará em consideração as melhores estimativas do número de pessoas mais necessitadas nos Estados-Membros em causa, bem como a execução das operações e a utilização dada aos recursos nos exercícios anteriores, com base nomeadamente nos relatórios referidos no artigo 10.º do referido regulamento.

## CAIXA 12

## NECESSIDADES E ATRIBUIÇÃO DE RECURSOS

As necessidades são expressas em quantidades de produtos nas existências de intervenção e a Comissão estima o seu valor com base nos preços de compra.

O quadro apresentado a seguir indica as necessidades expressas pelos Estados-Membros participantes em termos financeiros, bem como o total dos recursos financeiros disponibilizados pela Comissão (incluindo os custos administrativos e de transporte).

Comparação entre as necessidades dos Estados-Membros e as dotações:

| Ano  | 2006  | 2007   | 2008    |
|--|-------|--------|---------|
| Número de Estados-Membros participantes            | 15    | 18     | 19      |
| Necessidades estimadas (milhões de euros)          | 307,2 | 338,7  | 313,9   |
| Recursos financeiros atribuídos (milhões de euros) | 259,4 | 258,9* | 294,5** |
| Percentagem  | 84%   | 76,4%  | 93,8%   |

\* Dotação inicial.

\*\* Antes do aumento (10 milhões de euros) da dotação decidido em Fevereiro de 2008.

- 59.** O Tribunal comparou as necessidades comunicadas pelos Estados-Membros com as dotações financeiras atribuídas, tendo igualmente analisado (ver **anexo IV**) as quantidades de produtos das existências de intervenção solicitadas como sendo necessárias para execução dos planos, bem como as atribuídas pela Comissão. Os montantes atribuídos nos três últimos anos foram inferiores aos solicitados (ver **caixa 12**). No que se refere aos produtos e quantidades, muitas vezes os Estados-Membros não obtiveram o que solicitaram. Além disso, alguns Estados-Membros receberam produtos que não tinham solicitado inicialmente (por exemplo, manteiga e açúcar em 2006 e 2007), não lhes sendo atribuídos produtos que tinham pedido (por exemplo, arroz e manteiga em 2007). Este facto põe em causa a eficácia do programa para dar resposta às necessidades previstas.

#### NECESSIDADE DE MELHORAR E HARMONIZAR OS PROCEDIMENTOS DE CONCURSO

- 60.** Para adquirirem os produtos finais para distribuição, as autoridades nacionais competentes devem emitir um convite à concorrência. Este procedimento aplica-se aos dois principais tipos de produtos necessários à execução do plano:
- a) produtos retirados das existências de intervenção no seu estado inalterado ou após acondicionamento e/ou transformação;
  - b) produtos finais mobilizados no mercado e pagos, quer mediante a retirada de um produto das existências de intervenção (troca) quer pelo seu valor monetário.
- 61.** O Tribunal analisou os procedimentos aplicados para aquisição dos produtos finais a fornecer às organizações de caridade para distribuição nos Estados-Membros auditados e examinou uma amostra de concursos organizados nos últimos anos, tanto para utilização de produtos disponíveis nas existências de intervenção, como para aquisição directa de produtos no mercado.

## APLICAÇÃO INCOERENTE DA BASE JURÍDICA AO NÍVEL DOS ESTADOS-MEMBROS

**62.** O Regulamento (CEE) n.º 3149/92 prevê algumas das disposições referentes aos procedimentos de concurso aplicáveis (por exemplo, o tipo de produtos a mobilizar no mercado, o conteúdo dos convites à concorrência, as restrições, etc.). Este regulamento estipula que os convites à concorrência devem garantir a igualdade de acesso a todos os operadores estabelecidos na Comunidade.

<sup>31</sup> JO L 134 de 30.4.2004, p. 114.

<sup>32</sup> Por exemplo, o Regulamento (CEE) n.º 2131/93, de 28 de Julho de 1993, que estabelece os processos e condições da colocação à venda dos cereais na posse dos organismos de intervenção (JO L 191 de 31.7.1993, p. 76).

**63.** A Directiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>31</sup> define a coordenação dos procedimentos de adjudicação dos contratos públicos de obras, fornecimentos e serviços. Além disso, estão em vigor regulamentos comunitários específicos que regem a venda de produtos na posse dos organismos de intervenção<sup>32</sup>. Contudo, nem o Regulamento (CEE) n.º 3730/87 nem o Regulamento (CEE) n.º 3149/92, nem as suas alterações, fazem qualquer referência precisa à base jurídica aplicável aos concursos organizados pelos Estados-Membros.

<sup>33</sup> O rácio das operações de troca atingiu 85%, enquanto que o rácio da compra directa está estimado em 94%.

**64.** Os auditores do Tribunal constataram que todos os Estados-Membros auditados organizam concursos e que o fazem com base na legislação nacional e em condições que nem sempre garantem a transparência e a igualdade de acesso dos operadores ao nível da UE.

## A COMPRA DOS PRODUTOS NO MERCADO É MAIS VANTAJOSA DO PONTO DE VISTA ECONÓMICO DO QUE O USO DAS EXISTÊNCIAS DE INTERVENÇÃO COMO FORMA DE PAGAMENTO

**65.** O Tribunal verificou que, de uma maneira geral, se obtêm preços mais vantajosos comprando os produtos directamente no mercado do que utilizando as existências de intervenção como forma de pagamento desses produtos na mesma data. Por exemplo, em 2007, no âmbito do mesmo concurso na Polónia, as empresas foram convidadas a apresentar propostas para o fornecimento de um produto (a) em troca de manteiga proveniente das existências de intervenção e (b) mediante compra directa. Comparando os resultados, verifica-se que o preço da compra directa foi inferior em cerca de 10%<sup>33</sup>.

- 66.** A Comissão dispõe de informações pormenorizadas sobre os preços de mercado dos produtos no âmbito do mecanismo de intervenção<sup>34</sup>. Porém, as regras aplicáveis<sup>35</sup> ao programa de ajuda alimentar para as pessoas mais necessitadas não prevêem que os serviços competentes da Comissão sejam informados dos preços e condições obtidos nos concursos realizados nos Estados-Membros. Como tal, a Comissão não tem garantias de que foram obtidas as condições mais vantajosas.

<sup>34</sup> A Comissão analisa e acompanha os preços de mercado de determinados produtos para adoptar o convite à concorrência relativo à venda de produtos agrícolas na posse dos organismos de intervenção e fixar os preços mínimos de venda a adoptar pelo respectivo comité de gestão. O Eurostat publica regularmente os preços de mercado.

#### DIFERENÇAS CONSIDERÁVEIS NOS PROCEDIMENTOS DE CONCURSO APLICADOS PELOS ESTADOS-MEMBROS

- 67.** O Tribunal verificou que eram aplicados os procedimentos de concurso nacionais em vez dos comunitários, pelo que existem diferenças consideráveis entre os Estados-Membros e até no mesmo Estado-Membro, quando existe mais do que um serviço responsável pela organização dos concursos (Itália e França). Em certos casos, as disposições comunitárias não são respeitadas. As diferenças dizem respeito a aspectos importantes do procedimento de concurso, como a publicidade dos convites à concorrência, o prazo de apresentação das propostas, a garantia constituída para participação dos proponentes, o número mínimo de participantes, bem como os métodos e os critérios de avaliação utilizados para adjudicação do contrato (ver **caixa 13**).

<sup>35</sup> A obrigação de os Estados-Membros enviarem à Comissão os modelos dos convites à concorrência [n.º 4 do artigo 4.º do Regulamento (CEE) n.º 3149/92] foi anulada pelo Regulamento (CEE) n.º 1127/2007 da Comissão (JO L 255 de 29.9.2007, p. 18).

#### CAIXA 13

#### DIFERENÇAS DOS PROCEDIMENTOS DE CONCURSO E CONDIÇÕES ENTRE OS ESTADOS-MEMBROS AUDITADOS

|  | Espanha | França <sup>36</sup>         | Itália <sup>37</sup>   | Polónia                      |
|--|---------|------------------------------|--|------------------------------|
| Publicação no JO                           | NÃO     | SIM                          | OP1: SIM<br>OP2: NÃO   | NÃO                          |
| Prazo de apresentação das propostas (dias) | 15      | OP1: 22<br>OP2: 45           | OP1: 8-19<br>OP2: 10   | 20                           |
| Garantia de participação                   | 2%      | OP1: 5%<br>OP2: 5 euros/ton. | OP1: 10%<br>OP2: 15 euros/ton.   | 50 000 PLN<br>(14 200 euros) |
| Número mínimo de participantes             | NÃO     | NÃO                          | SIM (2)  | NÃO                          |
| Número de proponentes                      | 1-5     | OP1: 6-7<br>OP2: 3-4         | 2-4  | 1-9                          |
| Avaliação de preços/mercado                | NÃO     | OP1: NÃO<br>OP2: SIM         | Os preços/quantidades aceitáveis são indicados no convite à concorrência | NÃO                          |

<sup>36</sup> França: o organismo pagador 1 é o ONIEP (*Office National Interprofessionnel de l'Élevage et de ses Productions*) e o organismo pagador 2 é o ONIGC (*Office National Interprofessionnel des Grandes Cultures*).

<sup>37</sup> Itália: o organismo pagador 1 é a AGEA (*Agencia per le Erogazioni in Agricoltura*) e o organismo pagador 2 é o *Ente Nazionale Risi*.

- 68.** Os auditores constataram insuficiências nos procedimentos de concurso examinados, tais como a reduzida publicidade dos convites à concorrência, o baixo número de participantes — em certos casos, apenas um — o curto período que decorre entre a data de publicação e o prazo para apresentação das propostas. Além disso, a avaliação das propostas e a adjudicação dos contratos baseiam-se principalmente em dados comparativos das propostas recebidas, sem uma comparação sistemática com outras fontes de informação, como os preços de mercado.
- 69.** Assim, os procedimentos aplicados não garantem o carácter aberto dos concursos e uma concorrência o mais alargada possível, nem a obtenção dos melhores preços e condições. Uma análise dos concursos examinados em determinados Estados-Membros revelou que, durante vários anos, os contratos de diversos produtos foram atribuídos a um número limitado de empresas.
- 70.** Os exemplos referidos mostram que existe o risco de não se alcançarem as condições mais vantajosas, em particular quando são aplicados os mecanismos de troca. Nesses casos, intervêm dois factores limitativos:
- a) a natureza dos mecanismos de troca limita o número de participantes potencialmente interessados;
  - b) é difícil avaliar as propostas, uma vez que o organismo pagador não pode determinar facilmente os rendimentos esperados susceptíveis de serem considerados aceitáveis.

### **PROPOSTA DE REFORMA: UMA INICIATIVA RECENTE DA COMISSÃO E AVALIAÇÃO DO IMPACTO DO PROGRAMA**

- 71.** Em Fevereiro de 2008, a Comissão iniciou uma análise aprofundada do regime de ajuda, a fim de elaborar uma proposta de reforma do programa. Foi criado um grupo director interserviços, para o qual foram convidadas 17 direcções-gerais, tendo sido realizada uma consulta alargada ao nível dos Estados-Membros, das organizações de caridade e de universitários especialistas neste domínio e efectuado um inquérito público em linha.



**72.** Como consequência, em Setembro de 2008, a Comissão adoptou uma proposta de alteração de regulamento do Conselho<sup>38</sup> e publicou um relatório de avaliação do impacto do programa. Espera-se que a proposta dê origem a um novo quadro jurídico para o programa de 2010.

<sup>38</sup> Proposta de Regulamento do Conselho COM(2008) 563/3.

**73.** Os principais elementos das propostas da Comissão são os seguintes:

- a) duas fontes de abastecimento: as existências de intervenção ou a compra directa de produtos no mercado, sendo dada prioridade à utilização das existências de intervenção adequadas;
- b) maior variedade de géneros alimentícios para distribuição: os produtos distribuídos deixarão de estar limitados aos produtos a que a intervenção se aplica;
- c) perspectiva a longo prazo: o plano comunitário de distribuição de géneros alimentícios será estabelecido por um período de três anos para melhorar a sua eficiência;
- d) prioridades mais claras: os Estados-Membros deverão basear os seus pedidos de ajuda nos programas nacionais de distribuição de géneros alimentícios, estabelecendo os seus objectivos e prioridades;
- e) co-financiamento: a introdução do co-financiamento deverá reforçar a dimensão de coesão do regime, assegurando um planeamento apropriado e reforçando sinergias entre os vários intervenientes;
- f) reforço do acompanhamento e da comunicação de dados: as obrigações em matéria de comunicação de dados a vários níveis deverão ser aumentadas.

<sup>39</sup> As regras da PAC, especialmente as que dizem respeito às medidas de apoio ao mercado, colocam certas dificuldades já identificadas pela Comissão, como o planeamento plurianual, pouco compatível com o financiamento do FEAGA, bem como a impossibilidade de transferir as dotações não utilizadas para os exercícios seguintes.

**74.** O Tribunal reconhece as vantagens destas propostas da Comissão. Algumas delas, caso sejam postas em prática, ajudarão a corrigir determinadas insuficiências assinaladas pela auditoria, como a necessidade de uma melhor definição dos objectivos da ajuda comunitária, a integração do programa numa política social mais vasta, o aumento da variedade de produtos para distribuição e a necessidade de melhorar os sistemas administrativos e de gestão, em particular os procedimentos de concurso. No entanto, o Tribunal salienta que a reforma da maior parte dos mercados abrangidos pela PAC e a diminuição das existências de intervenção nos últimos anos significam que é necessário reflectir sobre a conveniência de continuar a financiar esta medida por intermédio das despesas da PAC<sup>39</sup>.

- 75.** Neste âmbito, o Tribunal pretende igualmente chamar a atenção para o facto de que o programa, tal como é executado, não «dá» às pessoas mais necessitadas qualquer direito à ajuda da EU, o que não corresponde à ajuda tradicionalmente dada pela PAC à população agrícola. Além disso, o facto de ao nível das compras no mercado não se efectuar qualquer distinção entre produtos internos e importados, enfraquece ainda mais os efeitos do programa em termos de intervenção no mercado, dado que uma medida que apoie directamente a compra de produtos importados não está em conformidade com os objectivos da PAC.



# CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

## OS OBJECTIVOS DO PROGRAMA CONTINUAM A SER VÁLIDOS E O MÉTODO É APROPRIADO?

O OBJECTIVO DE CARÁCTER PREDOMINANTEMENTE SOCIAL CONTINUA A SER VÁLIDO, EMBORA O VÍNCULO COM AS EXISTÊNCIAS DE INTERVENÇÃO E, CONSEQUENTEMENTE, COM AS DESPESAS AGRÍCOLAS TENHA DIMINUÍDO...

- 76.** A ajuda alimentar às pessoas mais necessitadas foi inicialmente criada em 1987, em resposta às condições com que as pessoas mais necessitadas se depararam durante um Inverno especialmente rigoroso. Embora apresentasse o duplo objectivo de dar uma contribuição «significativa» para o bem-estar das pessoas mais necessitadas e de estabilizar os mercados agrícolas através do escoamento de uma parte das consideráveis existências de intervenção, tinha como objectivo principal ser uma medida social. Esta intenção foi reconhecida na avaliação da medida que a Comissão publicou em 1998. Considerou-se que a medida era adequada para ser aplicada numa base duradoura até as existências serem reduzidas a um nível normal.
- 77.** As autoridades orçamentais consideram que a ajuda ainda é necessária, enquanto medida social. Com efeito, estima-se que cerca de 16% da população da União Europeia, ou seja aproximadamente 80 milhões de cidadãos, se enquadrem na definição de pessoas mais necessitadas utilizada pela Comissão. Em 2006, uma declaração do Parlamento Europeu solicitava a manutenção e o aumento da ajuda no âmbito dos esforços para reduzir a pobreza.
- 78.** A proposta de reforma apresentada pela Comissão em Setembro de 2008 pretende melhorar a execução e a boa gestão financeira do programa e inclui elementos que, caso sejam implementados, permitirão corrigir certas insuficiências identificadas no presente relatório. No entanto, a reforma propõe que se continuem a utilizar fundos agrícolas para uma medida que não se destina aos agricultores ou à população agrícola e que apresenta diversas características, como a plurianualidade e a natureza não obrigatória da ajuda às pessoas mais necessitadas, que não compatíveis com a PAC e mais especialmente com o financiamento do FEAGA.

**RECOMENDAÇÃO 1**

A Comissão deverá considerar se é apropriado continuar a financiar esta medida no âmbito da política agrícola comum.

**... E A INTEGRAÇÃO DO PROGRAMA NAS POLÍTICAS SOCIAIS  
BEM COMO A COORDENAÇÃO COM MEDIDAS SEMELHANTES  
PERMITIRÁ MELHORAR O MÉTODO**

- 79.** De uma maneira geral, a coordenação e cooperação do programa com os outros principais intervenientes nas acções sociais nos Estados-Membros têm sido insuficientes. Essa cooperação é necessária para melhor compreender e dar resposta às necessidades das pessoas mais necessitadas e das organizações de caridade que executam o programa.

**RECOMENDAÇÃO 2**

A Comissão deverá incentivar os Estados-Membros a tomarem as medidas necessárias para inserir o programa no quadro da política social e melhorar a coordenação e a cooperação com os outros principais intervenientes nas acções sociais, a fim de aumentar as sinergias entre organismos com experiência na gestão deste tipo de programas.

**OS MEIOS SÃO PROPORCIONAIS AOS OBJECTIVOS  
PRETENDIDOS E SÃO APLICADOS DE FORMA  
ADEQUADA?**

**A DEFINIÇÃO DAS PRIORIDADES E A SELECÇÃO  
DOS DESTINATÁRIOS PERMITIRÁ AUMENTAR O IMPACTO  
DO PROGRAMA...**

- 80.** A medida foi introduzida principalmente para atenuar a difícil situação das pessoas mais necessitadas, não tendo sido concebida para eliminar toda a pobreza alimentar. O impacto da ajuda é limitado em termos globais, uma vez que representa o equivalente a uma refeição por mês para os seus beneficiários.

- 81.** Não foram definidas prioridades dentro da categoria das pessoas mais necessitadas para orientar especificamente a ajuda. Além disso, as organizações de caridade que gerem o programa ao nível operacional, compostas maioritariamente por voluntários, ocupam-se de um grupo-alvo que não é suficientemente estável para que possam prestar plenamente contas da ajuda recebida.

#### RECOMENDAÇÃO 3

Para aumentar o impacto da medida a Comissão deverá definir prioridades viáveis para seleccionar os destinatários e os intermediários da ajuda, tendo na devida conta as especificidades dos mecanismos de entrega, que envolvem organismos de voluntários e grupos-alvo instáveis, aos quais é difícil aplicar os mecanismos administrativos e de controlo geralmente aceites.

#### ... A VARIEDADE DOS PRODUTOS DISTRIBUÍDOS É LIMITADA PELO VÍNCULO DO PROGRAMA COM OS PRODUTOS ELEGÍVEIS PARA AS MEDIDAS DE ARMAZENAGEM PÚBLICA...

- 82.** As disposições regulamentares permitem a aquisição de produtos alimentares no mercado comunitário no caso de as existências de intervenção estarem temporariamente indisponíveis para serem distribuídas gratuitamente às pessoas mais necessitadas. Porém, os produtos alimentares comprados no mercado devem pertencer ao mesmo grupo de produtos que o das existências de intervenção, o que limita a escolha dos produtos disponíveis para distribuição.

#### RECOMENDAÇÃO 4

Deverá ser reconsiderada a disposição regulamentar que limita a distribuição de produtos alimentares aos produtos elegíveis para armazenagem de intervenção, a fim de aumentar a diversidade, complementaridade e valor nutricional dos produtos alimentares fornecidos.

### ... E A DISTRIBUIÇÃO É MUITO DIVERSIFICADA

- 83.** É aplicada uma grande variedade de sistemas na cadeia de distribuição entre as autoridades de gestão, as organizações de caridade e as pessoas mais necessitadas. Não existem normas ou linhas directrizes comuns, ao nível comunitário ou nacional, relativamente à quantidade e à variedade dos produtos a distribuir por pessoa, o que aumenta o risco de o impacto ser reduzido, podendo dar origem a uma desigualdade de tratamento dos destinatários da ajuda.

#### RECOMENDAÇÃO 5

Para aumentar o impacto da ajuda e garantir uma maior igualdade de tratamento dos destinatários, a Comissão deverá ponderar introduzir um grau de normalização que seja coerente com as características das organizações de caridade e do grupo-alvo.

### OS PROCEDIMENTOS ESTÃO A SER APLICADOS COMO PREVISTO?

#### É NECESSÁRIO MELHORAR OS PROCEDIMENTOS DE GESTÃO E DE ACOMPANHAMENTO...

- 84.** Os objectivos globais do programa não se traduziram em metas ou subobjectivos específicos, mensuráveis e realizáveis, quer na Comissão quer nos Estados-Membros. Uma vez que, em diversos casos, os relatórios de execução dos Estados-Membros estavam incompletos ou continham dados incoerentes, as informações de gestão de que a Comissão dispõe para avaliar os progressos na realização dos objectivos globais do programa não são suficientemente fiáveis.

#### RECOMENDAÇÃO 6

A Comissão deverá incentivar os Estados-Membros a desenvolverem objectivos específicos, mensuráveis, realizáveis, pertinentes e datados para execução do programa e a definirem indicadores de desempenho para acompanhar a realização dos objectivos. Além disso, a Comissão deverá rever o sistema de comunicação de dados aplicável ao programa para garantir que dispõe de informações exactas e oportunas sobre o grupo-alvo e sobre a execução.

#### ... E OS PROCEDIMENTOS DE CONCURSO NECESSITAM DE SER MELHORADOS E HARMONIZADOS

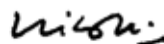
- 85.** São aplicados procedimentos de concurso bastante diferentes nos vários Estados-Membros, o que não garante uma igualdade de acesso a todos os operadores da EU e não assegura uma concorrência alargada nem a obtenção dos melhores preços e condições. Além disso, as modalidades de troca com as existências de intervenção não são apropriadas e nem sempre têm uma boa relação custo-eficácia.

#### RECOMENDAÇÃO 7

Para garantir uma concorrência mais alargada e a obtenção dos melhores preços no mercado, a Comissão deverá definir melhor a base jurídica, bem como as normas de execução aplicáveis à aquisição de produtos alimentares destinados às pessoas mais necessitadas. Além disso, as operações de troca directa deverão terminar. Deverá igualmente ser considerada a hipótese de alienar as existências de intervenção no mercado, utilizando os lucros obtidos como receitas afectadas à compra dos produtos finais necessários.

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 14 de Maio de 2009.

*Pelo Tribunal de Contas*



Vítor Manuel da Silva Caldeira  
*Presidente*

POPULAÇÃO EM RISCO DE POBREZA<sup>1</sup>

| Estado-Membro   | População total (milhões) | População em risco de pobreza (%) | População em risco de pobreza (milhões) | Estados-Membros participantes População em risco de pobreza (milhões) | Percentagem do orçamento |
|-----------------|---------------------------|-----------------------------------|---|---|--------------------------|
| Bélgica         | 10,511                    | 15%                               | 1,577                                   | 1,577   | 3,00%                    |
| Bulgária        | 7,719                     | 15%                               | 1,158                                   | 1,158   | 2,20%                    |
| República Checa | 10,251                    | 10%                               | 1,025                                   | 1,025   | 1,95%                    |
| Dinamarca       | 5,427                     | 12%                               | 0,651                                   |   |                          |
| Alemanha        | 82,438                    | 13%                               | 10,717                                  |   |                          |
| Estónia         | 1,345                     | 18%                               | 0,242                                   | 0,242   | 0,46%                    |
| Irlanda         | 4,209                     | 20%                               | 0,842                                   | 0,842   | 1,60%                    |
| Grécia          | 11,125                    | 20%                               | 2,225                                   | 2,225   | 4,23%                    |
| Espanha         | 43,758                    | 20%                               | 8,752                                   | 8,752   | 16,63%                   |
| França          | 62,886                    | 13%                               | 8,175                                   | 8,175   | 15,53%                   |
| Itália          | 58,752                    | 19%                               | 11,163                                  | 11,163  | 21,21%                   |
| Chipre          | 0,766                     | 16%                               | 0,123                                   |   |                          |
| Letónia         | 2,295                     | 19%                               | 0,436                                   | 0,436   | 0,83%                    |
| Lituânia        | 3,403                     | 21%                               | 0,715                                   | 0,715   | 1,36%                    |
| Luxemburgo      | 0,460                     | 13%                               | 0,060                                   | 0,060   | 0,11%                    |
| Hungria         | 10,077                    | 13%                               | 1,310                                   | 1,310   | 2,49%                    |
| Malta           | 0,404                     | 15%                               | 0,061                                   | 0,061   | 0,12%                    |
| Países Baixos   | 16,334                    | 11%                               | 1,797                                   |   |                          |
| Áustria         | 8,266                     | 12%                               | 0,992                                   |   |                          |
| Polónia         | 38,157                    | 21%                               | 8,013                                   | 8,013   | 15,23%                   |
| Portugal        | 10,570                    | 20%                               | 2,114                                   | 2,114   | 4,02%                    |
| Roménia         | 21,610                    | 18%                               | 3,890                                   | 3,890   | 7,39%                    |
| Eslovénia       | 2,003                     | 12%                               | 0,240                                   | 0,240   | 0,46%                    |
| Eslováquia      | 5,389                     | 13%                               | 0,701                                   |   |                          |
| Finlândia       | 5,256                     | 12%                               | 0,631                                   | 0,631   | 1,20%                    |
| Suécia          | 9,048                     | 9%                                | 0,814                                   |   |                          |
| Reino Unido     | 60,393                    | 18%                               | 10,871                                  |   |                          |
| <b>TOTAL</b>    | <b>492,852</b>            | <b>16%</b>                        | <b>79,292</b>                           | <b>52,627</b>   | <b>100,00%</b>           |

<sup>1</sup> Definição Eurostat: Taxa de risco de pobreza (limiar: 60% do rendimento equivalente médio após as transferências sociais).

Fonte: Eurostat, Julho de 2006.



## DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS E REPARTIÇÃO PELOS ESTADOS-MEMBROS

| Rubrica orçamental 05 02 04 01                         | 2005<br>(euros)               | 2006<br>(euros)               | Aumento<br>2005/2006 | 2007<br>(euros)               | Aumento<br>2006/2007 | 2008<br>(euros)               | Aumento<br>2007/2008 |   |
|--|-------------------------------|-------------------------------|----------------------|-------------------------------|----------------------|-------------------------------|----------------------|---|
| <b>Dotações orçamentais</b>                            | <b>216 000 000</b>            | <b>264 000 000</b>            | <b>22,2%</b>         | <b>274 000 000</b>            | <b>3,8%</b>          | <b>307 000 000</b>            | <b>12,0%</b>         |   |
| Estado-Membro  | Repartição<br>2005<br>(euros) | Repartição<br>2006<br>(euros) | Aumento<br>2005/2006 | Repartição<br>2007<br>(euros) | Aumento<br>2006/2007 | Repartição<br>2008<br>(euros) | Aumento<br>2007/2008 | Porcentagem<br>de repartição<br>em 2008 |
| Bélgica  | 3 047 791                     | 3 064 940                     | 0,6%                 | 5 817 428                     | 89,8%                | 8 461 691                     | 45,5%                | 2,8%                                    |
| Bulgária   |                               |                               |                      |                               |                      | 7 007 310                     |                      | 2,3%                                    |
| República Checa  |                               |                               |                      |                               |                      | 155 443                       |                      | 0,1%                                    |
| Estónia  |                               |                               |                      | 324 813                       |                      | 192 388                       | -40,8%               | 0,1%                                    |
| Irlanda  |                               | 355 874                       |                      | 217 997                       | -38,7%               | 155 965                       | -28,5%               | 0,1%                                    |
| Grécia   | 5 704 637                     | 7 127 822                     | 24,9%                | 6 689 132                     | -6,2%                | 13 228 830                    | 97,8%                | 4,3%                                    |
| Espanha  | 42 544 686                    | 53 793 470                    | 26,4%                | 50 340 744                    | -6,4%                | 50 419 083                    | 0,2%                 | 16,5%                                   |
| França   | 48 620 337                    | 48 059 949                    | -1,2%                | 49 940 164                    | 3,9%                 | 50 982 533                    | 2,1%                 | 16,7%                                   |
| Itália   | 60 294 489                    | 73 538 420                    | 22,0%                | 70 764 888                    | -3,8%                | 69 614 288                    | -1,6%                | 22,8%                                   |
| Letónia  |                               | 2 096 236                     |                      | 18 446                        | -99,1%               | 153 910                       | 734,4%               | 0,1%                                    |
| Lituânia   |                               | 2 489 508                     |                      | 3 273 261                     | 31,5%                | 4 456 991                     | 36,2%                | 1,5%                                    |
| Luxemburgo   | 68 537                        | 34 959                        | -49,0%               | 80 707                        | 130,9%               | 81 091                        | 0,5%                 | 0,0%                                    |
| Hungria  |                               | 6 764 115                     |                      | 7 896 638                     | 16,7%                | 8 169 224                     | 3,5%                 | 2,7%                                    |
| Malta  | 347 642                       | 401 030                       | 15,4%                | 384 898                       | -4,0%                | 378 242                       | -1,7%                | 0,1%                                    |
| Polónia  | 35 504 167                    | 43 408 602                    | 22,3%                | 42 884 522                    | -1,2%                | 49 971 042                    | 16,5%                | 16,4%                                   |
| Portugal   | 12 527 718                    | 13 306 532                    | 6,2%                 | 14 904 058                    | 12,0%                | 13 182 946                    | -11,5%               | 4,3%                                    |
| Roménia  |                               |                               |                      | 16 649 889                    |                      | 24 258 046                    | 45,7%                | 8,0%                                    |
| Eslovénia  |                               | 1 334 827                     |                      | 1 929 341                     | 44,5%                | 1 499 216                     | -22,3%               | 0,5%                                    |
| Finlândia  | 2 825 645                     | 3 637 860                     | 28,7%                | 2 709 509                     | -25,5%               | 2 741 323                     | 1,2%                 | 0,9%                                    |
| <b>TOTAL</b>   | <b>211 485 649</b>            | <b>259 414 144</b>            | <b>22,7%</b>         | <b>274 826 435</b>            | <b>5,9%</b>          | <b>305 109 562</b>            | <b>11,0%</b>         | <b>100,0%</b>                           |
| <b>População em risco de pobreza<br/>(milhões)</b>     | <b>40,61</b>                  | <b>42,29</b>                  |                      | <b>47,96</b>                  |                      | <b>52,63</b>                  |                      |   |
| <b>Dotações por pessoa em risco<br/>(euros/pessoa)</b> | <b>5,32</b>                   | <b>6,24</b>                   |                      | <b>5,73</b>                   |                      | <b>5,83</b>                   |                      |   |

Fonte: Regulamentos da Comissão (alterados).

**PRODUTOS ATRIBUÍDOS E DESTINATÁRIOS FINAIS  
PLANO ANUAL DE 2005**

| Estado-Membro | Destinatários<br>(milhões) | Produtos atribuídos (toneladas) |                |               |               | Total          |
|---------------|----------------------------|---------------------------------|----------------|---------------|---------------|----------------|
|               |                            | Cereais                         | Arroz          | Manteiga      | Leite em pó   |                |
|               | (1)                        | (2)                             | (3)            | (4)           | (5)           | (6)            |
| Bélgica       | 0,221                      | 6 000                           | 3 500          | 318           | 410           | <b>10 228</b>  |
| Grécia        | n/d                        | 6 972                           | 4 346          |               | 2 087         | <b>13 405</b>  |
| Espanha       | 0,941                      | 68 721                          | 29 452         | 9 547         |               | <b>107 720</b> |
| França        | 2,509                      | 60 905                          | 31 412         |               | 18 143        | <b>110 460</b> |
| Itália        | 2,300                      | 98 153                          | 22 575         | 14 446        |               | <b>135 174</b> |
| Malta         | n/d                        | 1 383                           | 553            |               |               | <b>1 936</b>   |
| Polónia       | 3,594                      | 17 758                          | 26 835         | 6 772         | 3 749         | <b>55 114</b>  |
| Portugal      | 0,485                      | 8 588                           | 14 708         | 2 594         | 480           | <b>26 370</b>  |
| Finlândia     | 0,360                      | 15 000                          |                |               | 600           | <b>15 600</b>  |
| <b>TOTAL</b>  | <b>10,410</b>              | <b>283 480</b>                  | <b>133 381</b> | <b>33 677</b> | <b>25 469</b> | <b>476 007</b> |

| Estado-Membro | Destinatários<br>(milhões) | Produtos atribuídos por destinatário (kg) |              |             |             | Total         |
|---------------|----------------------------|---|--------------|-------------|-------------|---------------|
|               |                            | Cereais                                   | Arroz        | Manteiga    | Leite em pó |               |
|               | (1)                        | (2)/(1)                                   | (3)/(1)      | (4)/(1)     | (5)/(1)     | (6)/(1)       |
| Bélgica       | 0,221                      | 27,15                                     | 15,84        | 1,44        | 1,86        | <b>46,28</b>  |
| Grécia        | n/d                        |   |              |             |             |               |
| Espanha       | 0,941                      | 73,03                                     | 31,30        | 10,15       | 0,00        | <b>114,47</b> |
| França        | 2,509                      | 24,27                                     | 12,52        | 0,00        | 7,23        | <b>44,03</b>  |
| Itália        | 2,300                      | 42,68                                     | 9,82         | 6,28        | 0,00        | <b>58,77</b>  |
| Malta         | n/d                        |   |              |             |             |               |
| Polónia       | 3,594                      | 4,94                                      | 7,47         | 1,88        | 1,04        | <b>15,34</b>  |
| Portugal      | 0,485                      | 17,71                                     | 30,33        | 5,35        | 0,99        | <b>54,37</b>  |
| Finlândia     | 0,360                      | 41,67                                     | 0,00         | 0,00        | 1,67        | <b>43,33</b>  |
| <b>TOTAL</b>  | <b>10,410</b>              | <b>27,23</b>                              | <b>12,81</b> | <b>3,24</b> | <b>2,45</b> | <b>45,73</b>  |

## NECESSIDADES COMUNICADAS PELOS ESTADOS-MEMBROS E ATRIBUIÇÃO DE EXISTÊNCIAS DE INTERVENÇÃO PELA COMISSÃO

Plano de 2006 (incluindo o Regulamento modificativo (CE) n.º 153/2006)

(em toneladas)

| Estado-Membro | Cereais             |                   |            | Arroz               |                   |            | Manteiga            |                   |            | Açúcar              |                   |               |
|---------------|---------------------|-------------------|------------|---------------------|-------------------|------------|---------------------|-------------------|------------|---------------------|-------------------|---------------|
|               | Necessidades<br>(a) | Atribuição<br>(b) | (b)/(a)    | Necessidades<br>(a) | Atribuição<br>(b) | (b)/(a)    | Necessidades<br>(a) | Atribuição<br>(b) | (b)/(a)    | Necessidades<br>(a) | Atribuição<br>(b) | (b)/(a)       |
| Bélgica       | 9 000               | 12 121            | 135%       | 2 800               | 2 800             | 100%       | 300                 | 450               | 150%       |                     |                   |               |
| Irlanda       |                     |                   |            |                     |                   |            | 120                 | 120               | 100%       |                     |                   |               |
| Grécia        | 35 000              |                   | 0%         | 5 000               | 7 500             | 150%       | 3 250               |                   | 0%         |                     |                   |               |
| Espanha       | 70 000              | 73 726            | 105%       | 25 000              | 28 000            | 112%       | 15 000              | 13 560            | 90%        |                     | 2 000             |               |
| França        | 68 959              | 75 851            | 110%       | 55 129              | 55 000            | 100%       |                     | 10 564            |            |                     |                   |               |
| Itália        | 100 000             | 115 253           | 115%       | 15 000              | 20 000            | 133%       | 16 000              | 6 833             | 43%        |                     | 3 500             |               |
| Letónia       | 35 000              | 19 706            | 56%        |                     |                   |            |                     |                   |            |                     |                   |               |
| Lituânia      | 16 000              | 16 000            | 100%       | 5 000               | 5 000             | 100%       |                     |                   |            |                     |                   |               |
| Hungria       | 100 000             | 63 587            | 64%        |                     |                   |            |                     |                   |            |                     |                   |               |
| Malta         | 2 500               | 1 877             | 75%        | 1 000               | 600               | 60%        |                     |                   |            |                     |                   |               |
| Polónia       | 80 000              | 85 608            | 107%       | 30 000              | 20 000            | 67%        | 7 600               | 7 230             | 95%        |                     | 4 847             |               |
| Portugal      | 20 000              | 17 287            | 86%        | 17 600              | 14 000            | 80%        | 5 000               | 2 743             | 55%        |                     | 1 700             |               |
| Eslovénia     | 1 350               | 1 262             | 93%        | 540                 | 600               | 111%       | 135                 |                   | 0%         | 270                 | 300               | 111%          |
| Finlândia     | 18 500              | 18 500            | 100%       |                     |                   |            |                     |                   |            |                     | 500               |               |
| <b>TOTAL</b>  | <b>556 309</b>      | <b>500 778</b>    | <b>90%</b> | <b>157 069</b>      | <b>153 500</b>    | <b>98%</b> | <b>47 405</b>       | <b>41 500</b>     | <b>88%</b> | <b>270</b>          | <b>12 847</b>     | <b>4 758%</b> |

Outros produtos solicitados e não atribuídos:

Azeite (Portugal 4 000 toneladas).

Carne de bovino (Itália 5 000 toneladas, Malta 60 toneladas, Portugal 1 500 toneladas, Eslovénia 270 toneladas e Finlândia 1 000 toneladas).

Leite em pó desnatado (Bélgica 400 toneladas, França 18 302 toneladas, Luxemburgo 18 toneladas, Malta 100 toneladas, Polónia 4 750 toneladas, Portugal 1 500 toneladas, Eslovénia 135 toneladas e Finlândia 500 toneladas).

## Plano de 2007 (incluindo o Regulamento modificativo (CE) n.º 937/2007)

(em toneladas)

| Estado-Membro   | Cereais             |                   |             | Arroz               |                   |            | Manteiga            |                   |            | Açúcar              |                   |             |
|-----------------|---------------------|-------------------|-------------|---------------------|-------------------|------------|---------------------|-------------------|------------|---------------------|-------------------|-------------|
|                 | Necessidades<br>(a) | Atribuição<br>(b) | (b)/(a)     | Necessidades<br>(a) | Atribuição<br>(b) | (b)/(a)    | Necessidades<br>(a) | Atribuição<br>(b) | (b)/(a)    | Necessidades<br>(a) | Atribuição<br>(b) | (b)/(a)     |
| Bélgica         | 12 000              | 12 000            | 100%        | 2 800               |                   | 0%         | 1 115               |                   | 0%         | 2 000               | 2 000             | 100%        |
| República Checa | 270                 |                   | 0%          |                     |                   |            | 26                  |                   | 0%         | 50                  |                   | 0%          |
| Estónia         | 3 000               | 3 000             | 100%        | 2                   |                   | 0%         | 2                   |                   | 0%         |                     |                   |             |
| Irlanda         |                     |                   |             |                     |                   |            | 80                  | 80                | 100%       |                     |                   |             |
| Grécia          |                     | 11 760            |             |                     | 2 755             | 9%         |                     |                   |            |                     |                   |             |
| Espanha         | 100 000             | 110 000           | 110%        | 17 000              |                   | 0%         | 15 000              | 12 000            | 80%        | 5 000               | 6 443             | 129%        |
| França          | 66 330              | 82 641            | 125%        | 51 940              | 23 641            | 46%        | 11 700              | 6 500             | 56%        | 3 338               | 3 338             | 100%        |
| Itália          | 100 000             | 122 465           | 122%        | 15 000              | 20 000            | 133%       | 25 000              | 3 570             | 14%        | 6 000               | 6 847             | 114%        |
| Letónia         | 3 280               | 173               | 5%          |                     |                   |            |                     |                   |            |                     |                   |             |
| Lituânia        | 12 000              | 12 000            | 100%        | 5 000               |                   | 0%         |                     |                   |            | 3 000               | 2 760             | 92%         |
| Hungria         | 52 000              | 52 000            | 100%        |                     |                   |            |                     |                   |            | 900                 | 900               | 100%        |
| Malta           | 2 500               | 1 550             | 62%         | 1 000               |                   | 0%         |                     |                   |            |                     |                   |             |
| Polónia         | 100 000             | 120 433           | 120%        | 20 000              |                   | 0%         | 13 000              | 2 400             | 18%        | 15 000              | 11 522            | 77%         |
| Portugal        | 22 000              | 20 000            | 91%         | 17 500              | 14 000            | 80%        | 5 000               | 3 160             | 63%        | 2 500               | 1 435             | 57%         |
| Roménia         | não definidas       | 96 712            |             |                     |                   |            |                     |                   |            | não definidas       | 11 986            |             |
| Eslovénia       | 9 000               | 3 610             | 40%         | 3 000               |                   | 0%         |                     |                   |            | 1 500               | 653               | 44%         |
| Finlândia       | 16 500              | 14 651            | 89%         |                     |                   |            |                     | 422               |            | 500                 |                   | 0%          |
| <b>TOTAL</b>    | <b>498 880</b>      | <b>662 995</b>    | <b>133%</b> | <b>163 242</b>      | <b>60 396</b>     | <b>37%</b> | <b>70 923</b>       | <b>28 132</b>     | <b>40%</b> | <b>39 788</b>       | <b>47 884</b>     | <b>120%</b> |

Outros produtos solicitados e não atribuídos:

Carne de bovino (Itália 5 000 toneladas, Malta 60 toneladas, Portugal 1 500 toneladas e Finlândia 1 000 toneladas).

Leite em pó desnatado (Rep. Checa 10 toneladas, Grécia 3 514 toneladas, Hungria 800 toneladas, Malta 100 toneladas, Portugal 2 000 toneladas, Eslovénia 800 toneladas e Finlândia 500 toneladas).

## Plano de 2008 (incluindo o Regulamento modificativo (CE) n.º 182/2008)

(em toneladas)

| Estado-Membro   | Cereais             |                   |           | Arroz               |                   |           | Manteiga            |                   |           | Açúcar              |                   |            |
|-----------------|---------------------|-------------------|-----------|---------------------|-------------------|-----------|---------------------|-------------------|-----------|---------------------|-------------------|------------|
|                 | Necessidades<br>(a) | Atribuição<br>(b) | (b)/(a)   | Necessidades<br>(a) | Atribuição<br>(b) | (b)/(a)   | Necessidades<br>(a) | Atribuição<br>(b) | (b)/(a)   | Necessidades<br>(a) | Atribuição<br>(b) | (b)/(a)    |
| Bélgica         | 16 000              |                   | 0%        | 2 000               |                   | 0%        |                     |                   |           | 3 000               | 4 154             | 138%       |
| Bulgária        | 20 000              |                   | 0%        | 12 000              |                   | 0%        |                     |                   |           | 6 500               | 6 385             | 98%        |
| República Checa | 360                 |                   | 0%        |                     |                   |           | 24                  |                   | 0%        | 67                  | 67                | 100%       |
| Estónia         | 1 800               |                   | 0%        |                     |                   |           |                     |                   |           |                     |                   |            |
| Grécia          | 25 000              |                   | 0%        |                     |                   |           |                     |                   |           |                     |                   |            |
| Espanha         | 110 000             |                   | 0%        | 12 000              |                   | 0%        | 13 000              |                   | 0%        | 6 500               | 6 500             | 100%       |
| França          | 97 044              |                   | 0%        | 39 280              |                   | 0%        | 13 966              |                   | 0%        | 4 193               | 3 718             | 89%        |
| Itália          | 120 000             |                   | 0%        |                     |                   |           | 25 000              |                   | 0%        | 7 000               | 7 000             | 100%       |
| Letónia         | 1 440               |                   | 0%        |                     |                   |           |                     |                   |           |                     |                   |            |
| Lituânia        | 25 000              |                   | 0%        | 7 000               |                   | 0%        |                     |                   |           | 5 000               | 2 889             | 58%        |
| Hungria         | 60 000              |                   | 0%        |                     |                   |           |                     |                   |           | 1 800               | 1 620             | 90%        |
| Malta           | 2 500               |                   | 0%        | 500                 |                   | 0%        |                     |                   |           | 1 800               | 397               | 22%        |
| Polónia         | 200 000             |                   | 0%        |                     |                   |           | 11 000              |                   | 0%        | 18 130              | 15 552            | 86%        |
| Portugal        | 22 000              |                   | 0%        | 17 500              |                   | 0%        | 5 000               |                   | 0%        | 3 000               | 1 707             | 57%        |
| Roménia         | 200 000             |                   | 0%        |                     |                   |           |                     |                   |           | 20 000              | 15 898            | 79%        |
| Eslovénia       | 2 000               |                   | 0%        | 800                 |                   | 0%        |                     |                   |           | 900                 | 806               | 90%        |
| Finlândia       | 16 000              |                   | 0%        |                     |                   |           |                     |                   |           |                     |                   |            |
| <b>TOTAL</b>    | <b>919 144</b>      | <b>0</b>          | <b>0%</b> | <b>91 080</b>       | <b>0</b>          | <b>0%</b> | <b>67 990</b>       | <b>0</b>          | <b>0%</b> | <b>77 890</b>       | <b>66 693</b>     | <b>86%</b> |

Outros produtos solicitados e não atribuídos:

Azeite (Grécia 2 285 toneladas).

Carne de bovino (Bélgica 664 toneladas e Malta 60 toneladas).

Leite em pó desnatado (Bélgica 1 603 toneladas, Rep. Checa 13 toneladas, Grécia 3 435 toneladas,

Lituânia 700 toneladas, Luxemburgo 44 toneladas, Hungria 1 000 toneladas, Malta 200 toneladas, Portugal 2 000 toneladas,

Eslovénia 500 toneladas e Finlândia 500 toneladas).

# RESPOSTAS DA COMISSÃO

## SÍNTESE

### II.

O programa destinado às pessoas mais necessitadas é, desde o início, parte integrante da política agrícola comum (PAC). Tal como o Tribunal recorda, os dois objectivos do programa eram, já nessa altura, contribuir para a segurança alimentar dos cidadãos mais necessitados da União e assegurar um escoamento alternativo para as existências de intervenção. Estes dois objectivos fundam-se no Tratado e estão em consonância com os objectivos da PAC enunciados no artigo 33.º

Ao longo dos anos, os planos de distribuição de géneros alimentícios executados no âmbito do regime contribuíram com êxito para alcançar ambos os objectivos.

### III.

O estado das existências públicas comunitárias depende da evolução do mercado e dos níveis dos preços. Embora tenha sido objecto de uma profunda reforma, a intervenção continua a funcionar para uma série de produtos agrícolas importantes, como os cereais, o leite em pó desnatado e a manteiga. A redução das existências de intervenção que se verificou nos últimos anos terminou em 2008. Com efeito, as existências de intervenção para certos produtos, como os cereais e a manteiga, estão novamente a aumentar.

### V.

Nos últimos quatro anos, dada a diminuição das existências de intervenção, os planos anuais de execução deste programa dependeram mais de compras efectuadas no mercado. Contudo, a situação dos últimos anos mudou e as existências de intervenção de certos produtos estão de novo a aumentar.

Esta medida é apoiada pela grande maioria dos Estados-Membros, bem como pelo Parlamento Europeu, que expressou o desejo de

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

que o programa continue a ser financiado pelo orçamento do FEAGA<sup>1</sup>.

### VI.

A eficácia operacional do regime não deve ser avaliada em função do número de refeições oferecidas por beneficiário, devendo antes ter-se em conta em que medida constitui um escoamento estável para os produtos provenientes de existências de intervenção e uma fonte fiável de géneros alimentícios para as organizações de caridade que participam na ajuda às pessoas mais necessitadas. Neste contexto, o programa teve êxito, como se pode ver pela parte que representa no total da ajuda alimentar distribuída (ver caixa 5 do relatório do Tribunal). Todas as partes interessadas reconhecem que o regime tem um impacto substancial.

Além disso, a medida teve um forte efeito de alavanca, permitindo o desenvolvimento de redes de organizações de caridade e facilitando a coordenação com as autoridades públicas.

### VII.

A Comissão considera que, globalmente, o sistema é gerido de forma satisfatória, apesar de serem possíveis certos melhoramentos. Em 2008, a Comissão preparou uma proposta destinada a reformar o programa, que tem em conta várias sugestões do Tribunal<sup>2</sup>.

A Comissão já alterou o método de cálculo das dotações dos Estados-Membros no plano anual de 2009, para ter em conta o nível relativo de riqueza (rendimento nacional bruto, expresso em paridade do poder de compra *per capita*), com o apoio unânime dos Estados-Membros participantes.

No respeitante aos processos de concurso, as auditorias da Comissão permitem concluir que os processos aplicados pelos Estados-Membros são conformes com a directiva relativa aos contratos públicos da UE<sup>3</sup>. A avaliação de impacto que acompanhava a proposta de reforma de 2008<sup>4</sup> continha, contudo, algumas sugestões para aumentar a publicidade dos concursos e, por essa via, aumentar a participação, sugestões essas que se aplicariam uma vez adoptada a proposta.

A Comissão está disposta a reexaminar os actuais mecanismos de troca no contexto das novas normas de execução após a adopção do novo regulamento do Conselho, que está actualmente em discussão.

<sup>1</sup> Resolução legislativa do Parlamento Europeu, de 26 de Março de 2009 (TA/2009/188), sobre a proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1290/2005 relativo ao financiamento da política agrícola comum e o Regulamento (CE) n.º 1234/2007 que estabelece uma organização comum dos mercados agrícolas e disposições específicas para certos produtos agrícolas (Regulamento «OCM única») no que respeita à distribuição de géneros alimentícios às pessoas mais necessitadas na Comunidade [COM(2008) 563 — C6-0353/2008 — 2008/0183(CNS)].

<sup>2</sup> Proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1290/2005 relativo ao financiamento da política agrícola comum e o Regulamento (CE) n.º 1234/2007 que estabelece uma organização comum dos mercados agrícolas e disposições específicas para certos produtos agrícolas (Regulamento «OCM única») no que respeita à distribuição de géneros alimentícios às pessoas mais necessitadas na Comunidade [COM(2008)563].

<sup>3</sup> Directiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos de empreitada de obras públicas, de contratos públicos de fornecimento e de contratos públicos de serviços (JO L 134 de 30.4.2004, p. 114).

<sup>4</sup> Documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a Proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1290/2005 relativo ao financiamento da política agrícola comum e o Regulamento (CE) n.º 1234/2007 que estabelece uma organização comum dos mercados agrícolas e disposições específicas para certos produtos agrícolas (Regulamento «OCM única») no que respeita à distribuição de géneros alimentícios às pessoas mais necessitadas na Comunidade — Avaliação de impacto, SEC(2008) 2436/2.

# RESPOSTAS DA COMISSÃO

## INTRODUÇÃO

### 5.

Esta medida não é dirigida a todas as pessoas «em risco de pobreza». Em conformidade com o n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 3149/92, a categoria da população «em risco de pobreza» é o indicador estatístico utilizado para calcular as dotações dos Estados-Membros, na medida que é considerado a melhor estimativa do número de pessoas mais necessitadas. A noção de população «em risco de pobreza» baseia-se em critérios acordados em Dezembro de 2001 na reunião do Conselho Europeu em Laeken.

Para o plano anual de 2009, a Comissão já utilizou um novo método, que combina indicadores relativos (rendimento nacional bruto, RNB, expresso em paridade do poder de compra *per capita*) e absolutos (população «em risco de pobreza»).

A população-alvo deste regime é definida pelas administrações dos Estados-Membros, em cooperação estreita com as organizações de caridade, e é constituída por indivíduos e famílias que precisam de ajuda alimentar.

### 7.

Um dos objectivos do programa é assegurar às organizações de caridade que participam no fornecimento de ajuda alimentar às pessoas mais necessitadas da Comunidade uma fonte de alimentos estável e fiável. A este respeito, a caixa 5 do relatório do Tribunal demonstra claramente o significativo impacto do programa, que proporciona entre 30% e 70% do total dos géneros alimentícios distribuídos na UE às pessoas mais necessitadas.

Além disso, o programa exerce um efeito de alavanca sobre os organismos privados (organizações de caridade) e as autoridades públicas (ao nível nacional e local), levando-os a dinamizar as suas acções, como ilustrado na avaliação de impacto que acompanha a proposta da Comissão de 2008 sobre a reforma do programa.

A Comissão considera que um indicador mais relevante é o montante, em euros por beneficiário efectivo das ajudas, calculado com base na informação contida nos relatórios nacionais de execução.

### 9.

A Comissão considera que o número crescente de Estados-Membros que participam no programa é uma prova do seu valor acrescentado.

### 11.

Um dos principais objectivos do regime é encontrar um escoamento para as existências de intervenção.

Actualmente, a maioria dos produtos de intervenção são trocados por alimentos e cada vez menos são objecto de uma transformação com vista a distribuição aos mais necessitados. O facto de os produtos de intervenção serem transformados ou trocados não influencia os processos de concurso, mas tem incidência ao nível do controlo.

A tendência para fornecer produtos alimentares muito transformados é o resultado dos pedidos das ONG para lhes serem fornecidos géneros alimentícios mais adequados às condições de vida das pessoas mais necessitadas e a fim de distribuir um maior leque de produtos para um regime alimentar mais equilibrado.



# RESPOSTAS DA COMISSÃO

## OBSERVAÇÕES

### 12.

A situação das existências públicas muda todos os anos em função das condições de mercado, designadamente dos níveis dos preços. Embora tenha sido objecto de uma profunda reforma nos últimos anos, a intervenção continua a funcionar para uma série de produtos agrícolas primordiais, como os cereais, o leite em pó desnatado e a manteiga, e as existências podem reconstituir-se rapidamente se os preços na produção forem baixos. É, pois, muito provável que o plano anual de 2010 utilize mais as existências de intervenção do que nos dois anos anteriores.

### 17.

O programa da UE tende a representar uma parte muito elevada do total dos alimentos distribuídos por cada organização, embora a situação varie muito consoante as organizações de caridade em causa. A importância do regime e da sua contribuição para o bem-estar das pessoas mais necessitadas é analisada na avaliação de impacto que acompanha a proposta de um novo regulamento do Conselho.

### 25.

Apesar da recente reforma dos mecanismos de intervenção, a intervenção continua a aplicar-se em relação a toda uma gama de produtos agrícolas importantes, como os cereais, o leite em pó desnatado e a manteiga. As existências de intervenção podem voltar a reconstituir-se: se os preços no produtor forem baixos, a parte de produtos provenientes da intervenção que reverte para o regime aumenta. Efectivamente, as existências de intervenção para certos produtos estão outra vez a aumentar.

### 26.

A ajuda alimentar às pessoas mais necessitadas mantém uma ligação forte com a PAC na medida em que contribui para cumprir os objectivos desta política, em especial no que se refere à estabilização do mercado.

A proposta da Comissão relativa a um novo regulamento do Conselho procura eliminar a restrição que obriga a que os produtos distribuídos sejam os elegíveis para intervenção.

### 27.

A Comissão não deseja antecipar-se ao resultado das discussões políticas actualmente em curso, no seguimento da apresentação da proposta da Comissão relativa a um novo regulamento do Conselho.

A Comissão gostaria de sublinhar que a grande maioria dos Estados-Membros vota sistematicamente a favor da aprovação dos planos anuais.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

### 28.

Desde o seu início, o regime teve duas dimensões complementares: estabilização do mercado e objectivos sociais. Para avaliar a relação custo/eficácia do regime deve ser tido em conta o cumprimento simultâneo de ambos os objectivos.

O estudo de avaliação de 1998 mencionado pelo Tribunal foi elaborado por um consultor independente. O controlo de qualidade efectuado pela Comissão em relação a este relatório inclui observações relativas, essencialmente, à sua metodologia, à fiabilidade da análise e à credibilidade dos resultados.

As diferentes citações destacadas pelo Tribunal realçam a componente social do regime, sem contudo pôr em causa a sua dimensão agrícola.

### 29.

Embora a dimensão social deste regime seja devidamente reconhecida, a Comissão gostaria de sublinhar que o Regulamento (CE) n.º 1234/2007 é um regulamento crucial da política agrícola comum, fundamentado nos artigos 36.º e 37.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

### 33.

Das reuniões regulares que a Comissão efectua com as autoridades e as organizações de caridade dos Estados-Membros no âmbito da gestão do regime depreende-se que existe geralmente um nível de satisfação elevado de ambas as partes quanto à forma como as consultas são conduzidas no plano nacional.

A Comissão concorda, no entanto, que há margem para certos melhoramentos; a avaliação de impacto que acompanha a sua proposta, de 2008, para um novo regulamento do Conselho incluía sugestões para melhorar a relação entre o regime e outras acções ao nível dos Estados-Membros, através, por exemplo, da elaboração de programas nacionais de distribuição de géneros alimentícios. Tais programas seriam implementados após a adopção do novo regulamento do Conselho.

### 34.

As noções de «beneficiários potenciais» e «população-alvo» são distintas: a primeira noção é um indicador estatístico utilizado exclusivamente para o cálculo das dotações dos Estados-Membros, ao passo que a população efectivamente visada é definida ao nível geográfico adequado pelas autoridades de gestão dos Estados-Membros, em cooperação com as organizações de caridade [n.º 3 do artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 3149/92].

Para a dotação orçamental de 2009 do plano, foi aplicado um novo método, que combina o número de pessoas «em risco de pobreza» com o RNB em paridade do poder de compra para cada Estado-Membro, o que constitui mais uma prova de que o número de pessoas em risco de pobreza não representa o número de beneficiários potenciais.

### 35-36.

A medida de ajuda alimentar não pretende resolver de per se a questão da segurança alimentar na UE. É um contributo para solucionar um problema que exige a participação da Comunidade, mas também a mobilização das autoridades dos Estados-Membros, a vários níveis, e da sociedade civil.

Neste contexto, um dos objectivos do programa é garantir uma fonte estável e fiável de géneros alimentícios para as organizações que participam na ajuda alimentar às pessoas mais necessitadas.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

Por conseguinte, as estimativas do número de refeições fornecidas aos beneficiários da ajuda não são o melhor indicador do impacto do programa, ainda que a distribuição de cerca de 156 milhões de refeições por dia tenha de ser considerada muito significativa.

O valor acrescentado desta medida na melhoria das condições de vida das pessoas mais necessitadas é claramente visível a partir das estimativas constantes da caixa 5 do relatório do Tribunal, de acordo com as quais o programa comunitário representa entre 30% e 70% do total dos géneros alimentícios distribuídos na Comunidade às pessoas mais necessitadas, em função das organizações de caridade e dos Estados-Membros. Trata-se sem dúvida de uma significativa «contribuição do programa para o bem-estar das pessoas mais necessitadas».

### 37.

Actualmente, os critérios de selecção e a definição das populações alvo são decididos pelas administrações dos Estados-Membros, em cooperação com as organizações de caridade, que devem respeitar tais critérios para poderem participar no programa.

A consulta pública sobre o futuro do programa, conduzida no âmbito da avaliação de impacto que acompanha a proposta da Comissão para um novo Regulamento do Conselho, revelou um grande consenso no sentido de não restringir a ajuda a apenas certas categorias de pessoas mais necessitadas. A Comissão considera que, em virtude do princípio da subsidiariedade, tal escolha deve ser deixada aos Estados-Membros.

Segundo os exemplos fornecidos pelo Tribunal na caixa 5, o regime comunitário fornece entre 30% e 70% do total dos géneros alimentícios distribuídos na Comunidade às pessoas mais necessitadas, em função das organizações de caridade e dos Estados-Membros. Estes valores não são negligenciáveis.

### 38-40.

Uma das características específicas deste regime é o papel essencial desempenhado pelas ONG e organizações de caridade, graças às suas cadeias de distribuição e à sua familiarização com os problemas que afectam a população mais necessitada da Comunidade. Em virtude do princípio da subsidiariedade, cabe às autoridades dos Estados-Membros determinar os procedimentos e critérios adequados para designar as organizações que participam na execução dos planos anuais.

Da mesma forma, também em virtude do princípio da subsidiariedade, a selecção dos beneficiários da ajuda alimentar é da responsabilidade dos Estados-Membros.

A proposta da Comissão relativa a um novo regulamento do Conselho prevê um sistema mais exaustivo de comunicação de informações à Comissão pelos Estados-Membros, cujos pormenores serão definidos nas novas normas de execução.

### 41.

As diferenças na frequência de recepção da ajuda é não significam que o regime tenha um impacto limitado. As necessidades alimentares das pessoas mais necessitadas variam consideravelmente de pessoa para pessoa e ao longo do tempo. Para ser eficaz, o regime exige uma flexibilidade considerável para se ajustar a uma ampla gama de circunstâncias.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

### 44-45.

Ao longo do tempo, a Comissão ajustou as normas de execução do regime a fim de tornar menos rígidos os critérios relativos aos produtos a distribuir. A avaliação de impacto que acompanha a proposta da Comissão relativa a um novo regulamento do Conselho contém uma descrição global destes ajustamentos.

Na proposta da Comissão relativa a um novo regulamento do Conselho, a gama de géneros alimentícios que podem ser distribuídos já não se limita aos grupos de produtos elegíveis para intervenção.

### 47.

O objectivo da medida não é fornecer o mesmo nível de ajuda a todos os beneficiários, dado que as suas necessidades são também diferentes, como o são os custos dos géneros alimentícios nos Estados-Membros. O facto de não serem distribuídas as mesmas quantidades por pessoa não cria necessariamente um risco de impacto reduzido nem de desigualdade de tratamento entre os beneficiários da ajuda.

### 49-50.

A Comissão fará todo o possível, dentro dos limites inerentes à natureza e especificidades desta medida, para garantir que, após a adopção do novo regulamento do Conselho, as novas normas de execução estabeleçam objectivos e indicadores conformes com as orientações aplicáveis.

Com este objectivo, a avaliação de impacto que acompanha a proposta da Comissão relativa a um novo regulamento do Conselho propõe uma série de objectivos mensuráveis e indicadores harmonizados e mensuráveis.

### 52.

Tal como previsto no artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 3149/92 no que se refere à afectação dos recursos aos Estados-Membros, a Comissão examina devidamente os relatórios transmitidos pelos Estados-Membros no contexto do mecanismo de acompanhamento e mantém contactos regulares com os Estados-Membros, em especial no quadro do comité de gestão.

Além disso, a avaliação de impacto que acompanha a proposta para um novo Regulamento do Conselho apresenta várias constatações baseadas no estudo dos relatórios nacionais (refira-se, por exemplo, o número de beneficiários da ajuda), o que prova que a Comissão analisa e utiliza esses relatórios.

### 53.

Em aplicação do princípio da subsidiariedade, cabe aos Estados-Membros fixar a definição de beneficiários mais adequada à situação particular da sua população mais necessitada. Por conseguinte, a Comissão considera que normas ou definições comuns de beneficiários não melhorariam a eficiência do programa.

Na avaliação de impacto que acompanha a proposta para um novo Regulamento do Conselho, a Comissão expressou a sua intenção de reforçar as obrigações de notificação dos Estados-Membros. Os pormenores serão estabelecidos nas novas normas de execução, após a adopção do novo regulamento do Conselho.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

### 56.

Para o plano de 2009, a Comissão seguiu um novo método de cálculo das dotações nacionais que tem em conta as diferenças em termos de poder de compra entre os Estados-Membros. Os pormenores sobre este cálculo constam do anexo da avaliação de impacto que acompanha a proposta para um novo Regulamento do Conselho.

### 57.

A Comissão tem em conta a significativa subexecução pelos Estados-Membros. O facto de não ter sido aplicado qualquer ajustamento durante o período em exame (planos 2006-2008) deve-se ao elevado nível de execução pelos Estados-Membros participantes.

A Comissão sublinha que qualquer método de cálculo deve basear-se em estatísticas oficiais disponíveis para todos os Estados-Membros.

### 58.

A definição das necessidades nacionais é da responsabilidade dos Estados-Membros segundo os seus próprios procedimentos, em especial consultando as organizações de caridade. Neste sentido, a Comissão sempre incentivou activamente os Estados-Membros a integrarem as organizações de caridade nas fases iniciais do programa.

A proposta da Comissão relativa a um novo regulamento do Conselho prevê que os Estados-Membros co-financiem o programa, o que os incentivará mais a garantirem a correspondência necessária entre os pedidos e as necessidades efectivas (ver o anexo 14 da avaliação de impacto que acompanha a proposta da Comissão).

### 59.

Se é verdade que as necessidades dos Estados-Membros nem sempre podem ser satisfeitas a 100%, principalmente por falta de recursos, a Comissão não deixa, contudo, de fazer todos os esforços para satisfazer os pedidos dos Estados-Membros, na medida do possível.

Os Estados-Membros comunicam à Comissão os produtos que querem adquirir. Estes pedidos iniciais são discutidos quer no quadro do comité de gestão, quer através de contactos bilaterais, do que resultam ajustamentos dos pedidos iniciais. A título de exemplo, o arroz e a manteiga foram substituídos por outros produtos. Contudo, não se pode concluir deste procedimento que os Estados-Membros receberam produtos que não desejavam. O que acontece é que os Estados-Membros aceitaram que o seu pedido inicial não poderia ser satisfeito e, em troca, receberam produtos que inicialmente não tinham solicitado. Não obstante, todos os Estados-Membros aceitaram estas decisões e declararam-se satisfeitos com os produtos que finalmente receberam.

### 63.

A legislação comunitária e as legislações nacionais sobre contratos públicos aplicam-se aos concursos efectuados no âmbito deste regime, não sendo necessário que os regulamentos as refiram explicitamente.

### 64.

Ver a resposta da Comissão ao ponto 63.

A Comissão realizou seis auditorias entre 2006 e 2007, não tendo constatado quaisquer lacunas graves nos procedimentos seguidos pelos Estados-Membros para realizar os concursos. Além disso, constatou que certos contratos de abastecimento são atribuídos a operadores baseados num Estado-Membro diferente, o que mostra que existe concorrência entre os operadores de vários Estados-Membros. De um modo geral, a forma como os Estados-Membros realizam os concursos é conforme às exigências da Directiva 2004/18/CE.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

### 65.

Um dos objectivos do programa é a eliminação das existências de intervenção. Quando disponíveis, estas existências constituem a fonte prioritária de abastecimento do programa. Além disso, a eliminação das existências de intervenção através deste regime permite à Comunidade poupar os custos de armazenagem que, de outra maneira, ficariam a cargo do orçamento da UE.

### 66.

Os concursos são realizados pelos Estados-Membros, sob a sua autoridade. Ver também a resposta da Comissão ao ponto 64.

A Comissão segue principalmente a evolução de preços de mercado dos produtos agrícolas não transformados, ao passo que os concursos dizem respeito a produtos alimentares prontos para consumo. A comparação entre estes dois tipos de preços não permite extrair conclusões operacionais.

### 67.

Ver também a resposta da Comissão ao ponto 64.

A Directiva 2004/18/CE, que rege os processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços, está em vigor em todos os Estados-Membros. Mesmo quando as disposições que regulam os concursos são diferentes num determinado Estado-Membro, continuam a ser conformes com a directiva.

O capítulo VI da directiva contém disposições sobre a publicidade dos concursos. Os anúncios de concurso têm de ser publicados nos jornais oficiais nacionais, assim como no *Jornal Oficial da União Europeia*. Em alguns Estados-Membros visitados pelo Tribunal, são igualmente publicitados através da Internet.

As disposições relativas aos atrasos verificados na apresentação das propostas são estabelecidas no artigo 38.º da directiva e podem variar consoante as modalidades de execução previstas no artigo 36.º

Os critérios de adjudicação de contratos são descritos no artigo 53.º, a saber, a proposta mais vantajosa em termos de quantidade proposta/custo de transporte, ou a proposta com o preço mais baixo.

### 68.

A Comissão também constatou que, por vezes, o número de participantes que apresentam propostas é muito baixo, mas não encontrou provas de uma relação entre essa baixa participação e a forma como os requisitos da directiva foram aplicados.

Dada a diversidade quantitativa e qualitativa dos produtos a fornecer, não é possível comparar os preços obtidos no âmbito dos concursos com os preços de mercado. Consequentemente, daqui não podem ser extraídas conclusões quanto à «qualidade» das propostas apresentadas.

### 69.

As auditorias da Comissão permitiram igualmente constatar que, um determinado número de empresas receberam contratos ao longo de vários anos, mas não há provas de uma ligação entre a baixa participação e a forma como os requisitos da directiva foram aplicados.

### 70.

O regime visava, desde o seu início, a retirada das existências de intervenção, diminuindo as despesas da UE em custos de armazenagem. Este efeito económico adicional deve ser tido em conta.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

**a)**

Dado que este programa está intrinsecamente ligado às existências de intervenção, o mecanismo de troca era, até há pouco, a base do regime.

**b)**

Quase todos os Estados-Membros, incluindo os que foram visitados pelo Tribunal, instituíram comités para estabelecer referências em matéria de troca.

**74.**

Embora aprecie a avaliação positiva pelo Tribunal de vários elementos da proposta para um novo Regulamento do Conselho, a Comissão não deseja antecipar-se ao resultado das discussões políticas actualmente em curso nesta base.

Além disso, a Comissão gostaria de sublinhar que o parecer do Parlamento Europeu<sup>5</sup> não põe em causa a oportunidade de continuar a financiar esta medida através das despesas da PAC.

Tal como mencionado no ponto 25, as existências de intervenção para certos produtos estão a aumentar em consequência das actuais condições do mercado.

**75.**

A Comissão considera que a participação dos Estados-Membros deve permanecer voluntária.

Estabelecer obrigações quanto à origem do produto não só levantaria dificuldades de controlo importantes como importaria uma sobrecarga administrativa enorme para as administrações dos Estados-Membros, sem melhorar a eficiência do regime, bem pelo contrário.

### CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

**76.**

A medida tem dois objectivos complementares: estabilizar os mercados e contribuir para o bem-estar dos mais necessitados.

O relatório de avaliação a que o Tribunal se refere foi elaborado por consultores independentes e as suas conclusões devem ser lidas tomando em consideração as observações críticas da Comissão sobre a qualidade do estudo, em especial no que se refere à sua metodologia, à fiabilidade da análise e à credibilidade dos resultados.

**77.**

O Parlamento Europeu acaba de tornar público o seu parecer<sup>6</sup> em que, com algumas alterações, apoia a proposta da Comissão para um novo Regulamento do Conselho que adapta a medida às novas condições vigentes.

As decisões de prosseguir a execução do programa foram tomadas com base nos méritos da medida, pela sua dimensão social e de estabilização do mercado.

<sup>5</sup> Resolução legislativa do Parlamento Europeu, de 26 de Março de 2009 (TA/2009/188), sobre a proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1290/2005 relativo ao financiamento da política agrícola comum e o Regulamento (CE) n.º 1234/2007 que estabelece uma organização comum dos mercados agrícolas e disposições específicas para certos produtos agrícolas (Regulamento «OCM única») no que respeita à distribuição de géneros alimentícios às pessoas mais necessitadas na Comunidade [COM(2008) 563 — C6-0353/2008 — 2008/0183(CNS)].

<sup>6</sup> Ver a nota 5.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

### 78.

Embora aprecie a avaliação positiva pelo Tribunal da proposta para o novo Regulamento do Conselho, a Comissão não deseja antecipar-se ao debate em curso a nível do Conselho quanto ao financiamento adequado desta medida no futuro.

O parecer do PE acima referido reflecte o apoio desta instituição para continuar a financiar esta medida a título da política agrícola comum.

### Recomendação 1

Tendo analisado exaustivamente os aspectos técnicos, políticos e jurídicos do programa (ver a avaliação de impacto que acompanha a proposta da Comissão para o novo Regulamento do Conselho), a Comissão concluiu que a PAC é o quadro adequado para a prossecução do regime.

### 79.

A Comissão considera que os Estados-Membros executam o programa com um nível satisfatório de coordenação e de consulta com todos os intervenientes pertinentes, embora sejam possíveis novos progressos neste domínio.

### Recomendação 2

Durante anos, o programa teve um forte efeito de alavanca para o desenvolvimento de iniciativas alimentares ou de medidas conexas por organismos privados (organizações de caridade) e autoridades públicas (ao nível do Estado-Membro e ao nível local).

Esse papel pode ser intensificado. Sem deixar de ter em devida conta o princípio da subsidiariedade, foram analisadas, no contexto da avaliação de impacto, diversas opções para reforçar a ligação entre o regime e outras acções semelhantes, algumas das quais foram incluídas na proposta da Comissão para um novo Regulamento do Conselho.

### 80.

Um dos objectivos desta medida é assegurar às organizações de caridade uma fonte estável e fiável de géneros alimentícios para prestar assistência às pessoas mais necessitadas. Neste sentido, o impacto do programa não pode ser avaliado unicamente com base no número médio de refeições que proporciona, devendo antes ter-se em conta em que medida contribui para o abastecimento das organizações de caridade. Este objectivo é amplamente alcançado, dado que o programa fornece entre 30% e 70% do total dos alimentos distribuídos na Comunidade às pessoas mais necessitadas, em função das organizações de caridade e dos Estados-Membros.

### 81.

Em virtude do princípio da subsidiariedade, os Estados-Membros definem os critérios da população que tem acesso à ajuda alimentar distribuída através desta medida.

### Recomendação 3

A Comissão já analisou esta questão no âmbito da avaliação de impacto que acompanha a proposta para um novo Regulamento do Conselho. Concluiu que o cumprimento do princípio de subsidiariedade assegura uma maior eficiência do regime, continuando a definição dos beneficiários a ser da competência dos Estados-Membros. Esta posição é apoiada pela esmagadora maioria das partes interessadas e coincide com o resultado de uma consulta pública efectuada através da Internet que recebeu mais de 14 000 respostas.

A proposta da Comissão para um novo regulamento do Conselho prevê a obrigação de os Estados-Membros prepararem programas alimentares nacionais de distribuição de géneros alimentícios incluindo informações exaustivas sobre os destinatários e sobre as organizações de caridade que participam no programa. Os pormenores serão estabelecidos nas novas normas de execução, após a adopção da proposta da Comissão.



## RESPOSTAS DA COMISSÃO

### 82.

Ao longo do tempo, a Comissão ajustou as normas de execução do regime a fim de tornar menos rígidos os critérios relativos aos produtos a distribuir. A avaliação de impacto que acompanha a proposta da Comissão para um novo Regulamento do Conselho contém uma descrição geral destes ajustamentos.

### Recomendação 4

A proposta da Comissão para um novo regulamento do Conselho<sup>7</sup> inclui a eliminação desta restrição.

### 83.

Pela sua própria natureza, este regime tem de se adaptar a situações muito diferentes nos vários Estados-Membros participantes. Por este motivo, a variedade de sistemas é um pré-requisito essencial para o funcionamento adequado da medida.

As necessidades de ajuda alimentar variam enormemente de beneficiário para beneficiário e ao longo do tempo. Por conseguinte, as diferenças em termos de quantidade de géneros alimentícios distribuídos a cada beneficiário da ajuda não podem ser vistas como uma desigualdade de tratamento.

Estabelecer normas comuns não melhoraria necessariamente o impacto da medida que, como comprova a caixa 5 do relatório do Tribunal, é muito substancial se se considerar a parte dos géneros alimentícios distribuída pelas ONG abastecidas pelo programa da UE.

<sup>7</sup> Proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1290/2005 relativo ao financiamento da política agrícola comum e o Regulamento (CE) n.º 1234/2007 que estabelece uma organização comum dos mercados agrícolas e disposições específicas para certos produtos agrícolas (Regulamento «OCM única») no que respeita à distribuição de géneros alimentícios às pessoas mais necessitadas na Comunidade [COM(2008)563 final].

### Recomendação 5

Introduzir normas a nível comunitário poderia impedir a flexibilidade necessária que o programa deve preservar para se adaptar às circunstâncias variadas dos mais necessitados.

A Comissão considera que a forma como o programa funciona actualmente, fortemente baseado na subsidiariedade, permite obter um impacto significativo e uma paridade de tratamento entre todos os beneficiários da ajuda.

### 84.

A Comissão, com base igualmente nas suas auditorias, pode afirmar que a execução dos Estados-Membros é globalmente satisfatória, mesmo que certos aspectos possam ser melhorados ulteriormente.

O método para a concessão dos recursos financeiros é transparente e baseia-se nas melhores informações estatísticas disponíveis. Ano após ano, os Estados-Membros participantes aprovam este método ao votarem a favor dos planos anuais no comité de gestão.

### Recomendação 6

Na avaliação de impacto que acompanha a proposta para um novo Regulamento do Conselho, foi proposta uma série de objectivos mensuráveis. A Comissão considerará a possibilidade de introduzir indicadores de desempenho correspondentes no âmbito da revisão das normas de execução, após a adopção do novo regulamento do Conselho.

A Comissão expressou igualmente a sua intenção de reforçar as obrigações de comunicação dos Estados-Membros, em especial através dos novos programas nacionais de distribuição de géneros alimentícios, a fim de assegurar um melhor acompanhamento do regime e de melhorar o seu planeamento e gestão ao longo do tempo.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

### **85.**

A Directiva 2004/18/CE, que rege os processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços, constitui uma base jurídica comum em toda a UE. As auditorias realizadas pela Comissão permitem concluir que os concursos organizados pelos Estados-Membros cumprem o disposto na directiva. As diferentes modalidades encontradas nos Estados-Membros estão previstas na directiva. Por vezes, os operadores participam em concursos organizados noutros Estados-Membros.

### **Recomendação 7**

A Comissão já analisou a questão dos processos de concurso na avaliação de impacto que acompanha a proposta da Comissão para um novo Regulamento do Conselho, incluindo algumas propostas para melhorar a publicidade dos concursos em toda a UE. Os pormenores serão estabelecidos nas novas normas de execução, após a adopção da proposta da Comissão.

A Comissão examinará a proposta do Tribunal no que diz respeito à adaptação das operações de troca, sem, contudo, impedir a possibilidade de mobilizar as existências de intervenção, já que esta prática está na base do regime.





Tribunal de Contas Europeu

**Relatório Especial n.º 6/2009**

**Ajuda alimentar fornecida pela União Europeia às pessoas mais necessitadas:  
avaliação dos objectivos, dos meios e dos métodos utilizados**

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia

2009 — 56 p. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-350-3

doi: 10.2865/26318



## **Como obter publicações da UE**

### **Publicações pagas:**

- através da EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- numa livraria indicando o título, o editor e/ou o número ISBN;
- contactando directamente um dos nossos agentes de vendas. Poderá obter os respectivos contactos consultando o sítio <http://bookshop.europa.eu>, ou enviando um fax para +352 2929-42758.

### **Publicações gratuitas:**

- através da EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- nas representações ou delegações da Comissão Europeia. Poderá obter os respectivos contactos consultando o sítio <http://ec.europa.eu>, ou enviando um fax para +352 2929-42758.

NESTE RELATÓRIO O TRIBUNAL FAZ UMA AVALIAÇÃO DA GESTÃO, DOS RECURSOS E DO IMPACTO DO PROGRAMA ALIMENTAR FORNECIDO PELA UE AOS CIDADÃOS MAIS NECESSITADOS. A MEDIDA FOI INICIALMENTE CRIADA EM 1987, UTILIZANDO PRODUTOS AGRÍCOLAS PROVENIENTES DAS EXISTÊNCIAS DE INTERVENÇÃO, E CONTINUA A SER APLICADA EM CERTOS ESTADOS-MEMBROS.

O RELATÓRIO DEMONSTRA QUE OS OBJECTIVOS DO PROGRAMA, ESPECIALMENTE O QUE CONSISTE EM «DAR UMA CONTRIBUIÇÃO PARA O BEM-ESTAR» DAS PESSOAS MAIS NECESSITADAS, CONTINUAM A SER VÁLIDOS E EFECTUA UMA SÉRIE DE RECOMENDAÇÕES DESTINADAS A AUMENTAR O IMPACTO DA MEDIDA.



TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU



■ Serviço das Publicações

ISBN 978-92-9207-350-3

