



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

**Parecer**

**COM(2014)112**

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

---



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA**

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu o Relatório da COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO sobre a aplicação das disposições relativas às organizações de produtores, aos fundos operacionais e aos programas operacionais no setor das frutas e produtos agrícolas desde a reforma de 2007.

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Agricultura e Mar, atento o respetivo objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

1. A presente iniciativa diz respeito ao Relatório da COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO sobre a aplicação das disposições relativas às organizações de produtores, aos fundos operacionais e aos programas operacionais no setor das frutas e produtos agrícolas, desde a reforma de 2007. Este relatório foi realizado, essencialmente com base nas informações fornecidas pelos Estados-Membros sobre a aplicação do regime da união Europeia (UE) às frutas e produtos hortícolas nos seus territórios, mas também nas informações constantes nos seus territórios e, em especial, nas informações presentes nos relatórios anuais e de avaliação enviados à Comissão;
2. O presente relatório começa por contextualizar a evolução do setor das frutas e produtos hortícolas, nas últimas décadas, descrevendo sumariamente as reformas de 1996 e 2007:



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

- A primeira – a reforma de 1996 - colocou as organizações de produtores no centro do regime da UE relativamente ao referido setor, tendo, ineditamente, significado o apoio da UE através de contribuição para os fundos operacionais necessários para executar os programas operacionais às organizações de produtores.
  - A segunda – a reforma de 2007 – criou uma maior diversidade de instrumentos para permitir a essas organizações evitar e gerir as crises do mercado, criando incentivos para encorajar as fusões entre organizações de produtores e associações de organizações de produtores, incluindo a cooperação transnacional. As despesas com a proteção ambiental passaram a ser um requisito para as organizações de produtores nos seus programas operacionais. Para além disso, os Estados-Membros tiveram de definir uma estratégia nacional de sustentabilidade para os programas operacionais, na qual foi incorporado um quando ambiental específico.
3. Neste contexto, a Comissão estabeleceu, através do Regulamento de Execução (UE) n.º543/2011 da Comissão, exigências exatas no que diz respeito ao acompanhamento e avaliação dos programas operacionais pelas organizações de produtores e das estratégias nacionais pelos Estados-Membros, compreendendo indicadores comuns de desempenho, e aos relatórios anuais dos Estados-Membros. As exigências de avaliação para os Estados-Membros incluíam a realização de uma avaliação intercalar das suas estratégias nacionais, em 2012.
  4. Importa referir que o Relatório atribui os eventuais impactos do consumo nacional de frutas e produtos hortícolas, o acesso aos mercados de exportação e ao crédito, os custos de fatores de produção e outros fatores que terão tido efeitos sobre o desempenho das organizações de produtores e os seus programas operacionais, à crise financeira de 2008.
  5. Da reforma de 2007, podem ser retiradas algumas conclusões, nomeadamente no impacto que esta teve sobre as organizações de produtores, principalmente: a



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

*maior taxa de organização; maior capacidade de atração das organizações de produtores; e a maior capacidade de atração das associações de organizações e produtores.*

Não obstante estes progressos, convém não ignorar o nível baixo da taxa de organização, como o número limitado de produtores de frutas e produtos agrícolas que são membros de uma organização de produtores.

6. No que respeita aos fundos operacionais e apoio financeiro para os programas operacionais, o Relatório menciona, por um lado, que as organizações de produtores do setor das frutas e produtos hortícolas podem constituir fundos operacionais, que devem ser utilizados exclusivamente para financiar os programas operacionais aprovados pelos Estados-Membros. Os fundos, por outro lado, são financiados pelas contribuições financeiras dos membros da própria organização de produtores e pela assistência financeira da UE.

Relativamente ao impacto da reforma de 2007 na despesa com os programas operacionais, importa destacar o registo de um aumento substancial desta nos programas e com a assistência financeira da UE a eles associada.

7. O Relatório dedica outra parte da sua análise à avaliação intercalar das estratégias nacionais pelos Estados-Membros, salientando que 19 dos 27 Estados-Membros remeteram à Comissão um relatório sobre a avaliação das respetivas estratégias nacionais relativa a 2012, na qual fizeram a sua primeira avaliação intercalar dos programas operacionais executados após a reforma de 2007 e identificaram os pontos fracos reconhecidos na gestão de algumas estratégias nacionais (verificar no Relatório original, em anexo).
8. Em suma, é de referir que o atual regime da UE para os setores das frutas e produtos hortícolas deverá ser revisto e adaptado, garantindo um melhor apoio às organizações de produtores e permitindo alcançar os objetivos gerais estabelecidos para a reforma de 2007 e na PAC 2020, em todos os Estados-Membros.

6- Convém, por último, referir que o Relatório apresentado pela Comissão de Agricultura e Mar foi aprovado e reflete o conteúdo da iniciativa com rigor e detalhe.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

Assim sendo, deve dar-se por integralmente reproduzido e desta forma, evitando-se uma repetição de análise e conseqüente redundância.

#### **Princípio da Subsidiariedade**

Não cabe a análise do princípio da subsidiariedade, uma vez que o documento em análise não constitui uma iniciativa legislativa.

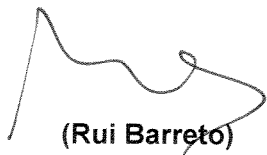
#### **PARTE III – PARECER**

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. Não cabe a apreciação do cumprimento do Princípio da Subsidiariedade;
2. No que concerne as questões suscitadas nos considerandos, a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo referente à presente iniciativa, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

Palácio de S. Bento, 22 de setembro de 2014

O Deputado Autor do Parecer



(Rui Barreto)

O Presidente da Comissão



(Paulo Mota Pinto)

#### **PARTE VI – ANEXO**

Relatório da Comissão de Agricultura e Mar.



16-9



COMISSÃO DE AGRICULTURA E MAR

---

→ APROVADO 91. UNANIMIDADE,  
COM AUSÊNCIA DO 69/PEU.  
em 9 Junho 2014  
↓

**Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho**

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

COM (2014) 112

Autor: Deputado Mário Simões (PSD)



COMISSÃO DE AGRICULTURA E MAR

---

**ÍNDICE**

**PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II - CONSIDERANDOS**

**PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO RELATÓRIO**

**PARTE IV - CONCLUSÕES**





## COMISSÃO DE AGRICULTURA E MAR

---

### PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

A Comissão de Agricultura e Mar (CAM) recebeu a solicitação da Comissão de Assuntos Europeus, nos termos e para os efeitos do artigo 7º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de Maio (Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção europeia), a iniciativa COM (2014) 112 referente a um “**Relatório** da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, sobre a aplicação das disposições relativas às organizações de produtores, aos fundos operacionais e aos programas operacionais no setor das frutas e produtos hortícolas desde a reforma de 2007”.

A esta comissão cumpre proceder uma análise deste documento sobre o regime relativo às frutas e produtos hortícolas e emitir o respetivo relatório, devendo este ser remetido posteriormente à Comissão de Assuntos Europeus.

## PARTE II – CONSIDERANDOS

### 1. Em geral

O relatório em análise refere-se a uma avaliação da Comissão ao regime relativo às frutas e produtos hortícolas, resultante da reforma de 2007. Baseia-se na informação reportada pelos Estados-membros através dos seus relatórios anuais e de avaliação enviados à Comissão, cumprindo as disposições comunitárias.

O relatório da Comissão debruça-se sobre as alterações ocorridas no setor das frutas e produtos hortícolas, resultantes dos fundos operacionais e do apoio financeiro destinados a estes produtos, procedendo a uma respetiva avaliação dos programas operacionais.

### 2. Aspetos relevantes

O relatório analisado no presente parecer visa fazer um balanço da aplicação do regime da EU relativo às frutas e produtos hortícolas nos seus territórios, introduzido nas reformas de 1996 e 2007. Baseia-se nas informações constantes dos relatórios anuais e dos relatórios de avaliação enviados à Comissão, pelos Estados-membros, que incidem maioritariamente nos anos de 2008 a 2010.

Neste sentido, a COM (2014) 112 encontra-se dividida nos seguintes capítulos: 1) reforma de 2007; 2) estratégias nacionais de sustentabilidade para os programas operacionais; 3) desenvolvimento do setor: aspetos relevantes; organizações de produtores; 5) fundos operacionais e apoio financeiros da EU para os programas operacionais; 6) programas operacionais: medidas e tipos de ações executadas; 7) avaliação intercalar das estratégias nacionais pelos Estados-Membros; 8) conclusões e recomendações.

#### **2.1. Desenvolvimento do setor:**

É destacado que o setor das frutas e produtos hortícolas sofreu um gradual e ligeiro declínio entre 2003 e 2010, em termos de superfície total da EU (-6%) e em termos de número de explorações com frutícolas e hortícolas (-39,1 %). Contudo, verificou-se um aumento da superfície média cultivada com frutas e produtos hortícolas por exploração



## COMISSÃO DE AGRICULTURA E MAR

(para 1,9, 3,0 e 0,8 hectares, respetivamente, na UE-27, UE-15 e UE-12), devido à concentração da produção num menor número de explorações.

De acordo como o documento *“uma outra evolução importante após a reforma de 2007 foram as incertezas persistentes no mercado”* como foram as crises de mercado e as crises de fitossanidade.

Portugal transmitiu, no seu relatório de 2012 da estratégia nacional de sustentabilidade os programas operacionais, que a crise financeira afetou o consumo nacional de frutas e produtos hortícolas, o acesso aos mercados de exportação e ao crédito, e os custos dos fatores de produção..

Em termos de organização de produtores, o relatório conclui que em 2010 havia maior taxa de organização de produtores. Conseguiu-se, após a reforma de 2007: a) maior capacidade de atração das organizações de produtores; b) maior capacidade de atração das associações de organizações de produtores.

No entanto, há ainda países onde a taxa de organização de organização é baixa, como é o caso de Portugal com apenas cerca de 20%, estando assim os produtores excluídos dos benefícios diretos do regime da EU para o setor das frutas e produtos hortícolas.

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

Aponta ainda a complexidade dos procedimentos como obstáculo ao desenvolvimento das organizações de produtores.

## **2.2. Despesas dos programas operacionais:**

Com a reforma de 2007, houve um aumento substancial das despesas totais com programas operacionais e com a assistência financeira da UE a eles associada. O relatório retira conclusões preliminares em relação ao possível impacto da reforma de 2007. A saber:

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

Portugal foi um dos seis Estados-membros que solicitou à Comissão o pagamento da assistência financeira nacional às organizações de produtores alegando que estas operam em regiões onde o grau de organização é relativamente baixo.

Entre 2008-2010, as despesas anuais com os programas operacionais totalizaram um valor de 1 252 milhões de euros, correspondendo 24% a ações para melhorar a comercialização, 23.8% a ações ambientais, 22.2% a ações planificação da produção e 20.3% a ações de melhoramento ou manutenção da qualidade dos produtos.



## COMISSÃO DE AGRICULTURA E MAR

O recurso aos instrumentos de prevenção e gestão de crises foi muito baixo (35,6 milhões de euros; 2,8 % das despesas anuais médias totais) e correspondeu sobretudo a seguros de colheita. Ainda menores foram as ações de formação e os serviços de aconselhamento ou da investigação e da produção.

Em termos de avaliação das estratégias nacionais efetuadas pelos Estados-membros, é destacado:

- Na generalidade dos EM, *“os programas operacionais estão a contribuir positivamente para objetivos essenciais, como a promoção da colocação no mercado dos produtos dos membros das organizações de produtores, assegurando que a produção é ajustada à procura e melhorando a competitividade das organizações de produtores”*.
- Em alguns EM *“os programas operacionais estão também a contribuir para a valorização comercial dos produtos comercializados pelas organizações de produtores e para a promoção da concentração da oferta”* (por exemplo, Portugal).
- O poder de negociação sistematicamente baixo das organizações de produtores na cadeia de distribuição, devido ao seu pequeno número e à dimensão nalguns dos Estados-Membros (por exemplo, em Portugal), é uma das razões do menor sucesso dos programas operacionais.
- Na maioria dos EM os programas operacionais *“pouco ou nada parecem contribuir”* para: otimização dos custos de produção; estabilização dos preços no produtor; aumento da capacidade de atração das organizações de produtores; pouca ou nenhuma contribuição é dada para certos objetivos ambientais.

São igualmente apontados pontos fracos no estabelecimento das estratégias nacionais e no seu acompanhamento e avaliação. Foi identificado um “leque demasiadamente vasto de objetivos” e uma “falta de metas precisas previamente definidas”, no âmbito do estabelecimento da estratégia e falta de medidas de prevenção e de controlo em termos do acompanhamento destas estratégias.

## COMISSÃO DE AGRICULTURA E MAR

### *2.3. Conclusões:*

Como conclusões gerais e recomendações o relatório em análise salienta:

- Manteve-se um grau de organização relativamente baixo, em alguns Estados - Membros, embora com tendência positiva na organização no sector das frutas e produtos hortícolas.
- Um baixo grau de organização significa que a maioria dos produtores de frutas e produtos hortícolas não pertence a uma organização de produtores, não beneficiando diretamente de ajuda da UE específica para o setor. Esta proporção atinge o seu valor mais elevado nalguns Estados-Membros do sul (entre os quais Portugal).
- O aumento do grau de organização no setor das frutas e produtos hortícolas é crucial, sobretudo nos Estados-Membros onde a organização permanece muito baixa. Neste sentido, é entendido ser necessário explorar medidas para estimular formas de cooperação para ajudar as organizações de produtores e os produtores não organizados a enfrentarem melhor esses desafios.
- Os programas operacionais podem contribuir para o aumento da capacidade de atração das organizações de produtores, a valorização comercial dos produtos, a otimização dos custos de produção e a estabilização dos preços no produtor.
- A importância de melhorar os instrumentos de prevenção e gestão de crises, como a investigação e a produção experimental, que continuam a ser negligenciáveis.
- A complexidade das regras e a falta de segurança jurídica foram, também, consideradas pontos fracos do atual regime.
- A simplificação e a garantia do enquadramento jurídico devem ser prioritárias numa revisão futura, bem como a redução da burocracia para os agricultores e as autoridades de gestão.

Em suma, o relatório em análise conclui que o atual regime da UE para o setor das frutas e produtos hortícolas tem de ser revisto e adaptado, de forma a garantir que o apoio às organizações de produtores seja mais bem orientado, permitindo alcançar os



## COMISSÃO DE AGRICULTURA E MAR

---

objetivos gerais estabelecidos para a reforma de 2007 e na PAC 2020 em todos os Estados-Membros.

É igualmente entendido que com base nos resultados do presente relatório e num futuro debate, a Comissão deverá apresentar propostas legislativas para rever o regime de ajudas da União para o setor das frutas e produtos hortícolas.



## COMISSÃO DE AGRICULTURA E MAR

---

### **3. Princípio da Subsidiariedade e da Proporcionalidade**

Por se tratar de um Relatório, o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5º do Tratado da União Europeia (TUE) não se aplica, assim como o princípio da proporcionalidade (artigo 5º, nº4, do TUE).





## COMISSÃO DE AGRICULTURA E MAR

---

### PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO RELATÓRIO

A opinião do Relator é de elaboração facultativa, nos termos do nº 3 do artigo 137º do Regimento, pelo que o signatário do presente relatório entende, dada a importância do tema, sublinhar alguns aspetos de maior pertinência que constam do “**relatório sobre o regime relativo às frutas e produtos hortícolas, COM (2014)112**”. Neste sentido, o relator expressa, nesta sede, a concordância com algumas das conclusões do relatório analisado, como sejam: a necessidade de se explorar novas medidas que estimulem a cooperação e a organização entre produtores; a maior aposta na investigação e produção experimental, envolvendo os diversos agentes do setor; corrigir o enquadramento jurídico das organizações de produtores e a sua simplificação.

COMISSÃO DE AGRICULTURA E MAR

---

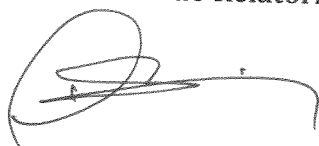
**PARTE IV - CONCLUSÕES**

Em face do exposto, a Comissão de Agricultura e Mar conclui o seguinte:

1. À COM (2014) 112 referente a um relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, sobre a aplicação das disposições relativas às organizações de produtores, aos fundos operacionais e aos programas operacionais no setor das frutas e produtos hortícolas desde a reforma de 2007, não se aplica do princípio da subsidiariedade.
2. A Comissão de Agricultura e Mar acompanhará futuramente esta matéria, nomeadamente as alterações ao regime do setor das frutas e produtos hortícolas.
3. A Comissão de Agricultura e Mar dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de Maio, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

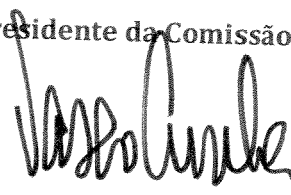
Palácio de S. Bento, 02 de julho de 2014

**O Deputado Autor do Relatório**



(Mário Simões)

**O Presidente da Comissão**



(Vasco Cunha)