

PT

PT

PT



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 17.9.2008

SEC(2008) 2437

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

que acompanha a

Proposta de

REGULAMENTO 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

Síntese da avaliação de impacto

{COM(2008) 563 final}

{SEC(2008) 2436}

1. INTRODUÇÃO

O programa de distribuição de géneros alimentícios às pessoas mais necessitadas da Comunidade (a seguir denominado "o programa") está em curso desde Dezembro de 1987, altura da adopção pelo Conselho de disposições relativas à entrega de produtos agrícolas provenientes de existências de intervenção pública aos Estados-Membros que desejam utilizá-las a título de ajuda alimentar para as pessoas mais necessitadas da Comunidade.

No intuito de assegurar a continuidade do abastecimento, o programa foi alterado em meados dos anos 90, para completar as existências de intervenção com compras no mercado. Esta medida deveria ser uma mera solução de recurso, a aplicar em situação de carência de existências de certos produtos. A intervenção permaneceria na base deste programa *“até as existências serem reduzidas a um nível normal”*.

Em consequência das reformas da política agrícola comum (PAC) em curso, a intervenção retomou gradualmente o papel de rede de segurança. Em 2008, 90% dos alimentos distribuídos foram comprados no mercado. As existências de intervenção são baixas e, atendendo à revisão da PAC e à situação do mercado mundial, não se prevê, nem é provável, que venham a constituir-se novos excedentes.

Consequentemente, há que estabelecer uma nova base para o programa. Para o efeito, foi efectuada uma avaliação do impacto, no âmbito da qual foram consultados representantes dos Estados-Membros e organizações caritativas e, através de um questionário em linha, o grande público pôde pronunciar-se.

• Como funciona o programa

O programa é financiado pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA). O seu orçamento aumentou de pouco menos de 100 milhões de euros em 1987 para mais de 305 milhões de euros em 2008. A participação no programa é voluntária; em 2008 o número de Estados-Membros participantes era de 19.

Os Estados-Membros que desejam participar no programa comunicam todos os anos à Comissão as suas necessidades, em termos de quantidades de produtos disponíveis nas existências de intervenção. Com base nessas comunicações e nos dados Eurostat sobre a pobreza, a Comissão fixa o limite máximo orçamental para cada Estado-Membro e a lista de produtos a retirar das existências de intervenção ou a comprar no mercado com o orçamento atribuído.

Sempre que se recorra às existências de intervenção, efectuam-se concursos para a conversão ou troca destes bens (por exemplo, trigo) por produtos transformados da mesma “família” (por exemplo, farinha ou massas). Estes produtos são distribuídos aos mais necessitados a título de ajuda alimentar sob forma de cabazes de alimentos ou de refeições em centros geridos por organizações caritativas e outros organismos competentes, designados pelos Estados-Membros. Em 2006, mais de 13 milhões de pessoas em 15 Estados-Membros beneficiaram do programa.

- **Quem beneficia do programa**

O programa financia o fornecimento de géneros alimentícios a indivíduos e famílias especialmente vulneráveis que se encontram em dificuldades. Em 2006, estimava-se em 43 milhões o número de pessoas em risco de pobreza alimentar na UE-25. A percentagem variava entre 2% na Dinamarca e 37% na Eslováquia. Em 5 dos 10 novos Estados-Membros, esta percentagem era superior a 20%.

Particularmente vulneráveis são as crianças de famílias pobres, cujo regime alimentar está na origem de problemas de saúde futuros, nomeadamente perturbações do desenvolvimento cerebral e uma diminuição da capacidade de aprendizagem.

A malnutrição afecta muitas vezes os idosos, que, por razões de pobreza ou de incapacidade, têm frequentemente uma alimentação inadequada e insuficiente.

Os sem-abrigo estão claramente em risco, da mesma forma que os requerentes de asilo e os trabalhadores migrantes em situação irregular, que geralmente não são contabilizados nos valores oficiais; esta franja da população que, dado o seu estatuto, pode ficar à margem dos serviços sociais, representa uma grande parte dos beneficiários dos refeitórios sociais.

- **Fundamentos da intervenção comunitária**

A fome, a privação, a pobreza e a exclusão social são problemas europeus presentes em todos os Estados-Membros. O programa aborda directamente estes problemas, no espírito do Tratado, em que se afirma que o objectivo da União é a “*promoção do bem-estar dos seus povos*” e “*promover [...] a solidariedade entre os Estados-Membros*”.

Mais especificamente, o programa contribui para satisfazer os objectivos da PAC de estabilizar os mercados e assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores. Embora no passado a PAC se tenha concentrado em medidas ligadas à oferta, o seu objectivo sempre foi também o de assegurar a satisfação da procura.

O apoio social prestado pelas autoridades dos Estados-Membros raramente se centra no acesso aos alimentos. As iniciativas no domínio alimentar dirigidas às populações em situação marginal e de exclusão social são em princípio geridas por organizações caritativas e executadas com a ajuda de voluntários.

O programa deve ser encarado como um gesto susceptível de despoletar a acção dos Estados-Membros e ajudar as organizações caritativas e a sociedade civil a tomarem as suas próprias iniciativas para garantir o direito à alimentação de todos os cidadãos da União Europeia. Um quadro comunitário pode garantir que o programa evolua de acordo com as normas europeias da boa governação e em sintonia com os programas existentes nos Estados-Membros.

2. OBJECTIVOS

O objectivo do programa é reduzir a insegurança alimentar e, deste modo, garantir o direito à alimentação na União Europeia. A revisão deste programa deve procurar:

- **Assegurar uma fonte estável de géneros alimentícios para a população-alvo**
- **Reforçar a governação pública**

- **Melhorar a orientação para as pessoas mais necessitadas.**

3. OPÇÕES

Opção 1 - Unicamente intervenção (“Status quo”)

Não sendo possível recorrer às compras no mercado numa base permanente, o programa dependeria das existências de intervenção disponíveis como única fonte de géneros alimentícios para distribuir aos mais necessitados. As existências seriam trocadas por produtos alimentares mais utilizáveis da mesma “família”, sob a responsabilidade dos Estados-Membros. Tal como agora, os alimentos seriam então distribuídos pelas organizações escolhidas pelos Estados-Membros.

Para simplificar os procedimentos, cada Estado-Membro teria acesso directo às existências de intervenção situadas no seu próprio território e os custos de transporte seriam incorporados nos concursos. Em seguida, as existências disponíveis poderiam ser transferidas de um Estado-Membro para outro, sob reserva de acordos específicos entre os Estados-Membros em causa. As informações relativas às existências mobilizadas seriam disponibilizadas pelo sistema electrónico de informação e comunicação da Comissão.

Opção 2 – Existências de intervenção complementadas por compras no mercado

O programa continuaria a basear-se em retiradas da intervenção em caso de disponibilidade de existências, sendo completado por compras no mercado. No caso de existências de intervenção inadequadas (por exemplo, de qualidade imprópria para consumo humano) ou de a sua localização implicar custos de transporte demasiado elevados, os Estados-Membros não seriam obrigados a utilizá-las no programa.

Em caso de utilização de existências de intervenção, o procedimento seria simplificado, tal como para a opção 1. Os produtos elegíveis para compra deixariam de se limitar às actuais “famílias” de produtos e não seria necessária uma dotação preliminar por tipo de produto. Os Estados-Membros poderiam decidir que produtos comprar.

Para aumentar a transparência, os Estados-Membros teriam de publicar em linha informações sobre os concursos.

Opção 3 – Unicamente compras no mercado

Desapareceria a relação com as existências de intervenção e o programa basear-se-ia unicamente numa transferência orçamental a utilizar para as compras no mercado. Os Estados-Membros decidiriam, sem restrições, que produtos comprar com o financiamento comunitário concedido.

Tal como a opção 2, esta opção permitiria uma maior flexibilidade e um melhor equilíbrio nutricional do que neste momento, bem como uma gestão mais eficaz do programa. Seria igualmente necessário, à semelhança da opção 2, melhorar a informação acerca dos concursos.

Opção 4 – Fim do programa de distribuição de géneros alimentícios

Uma vez que há menos existências de intervenção, o programa teria perdido, pelo menos em parte, a sua razão de ser, devendo ser suprimido logo após 2009 ou ser gradualmente abandonado.

4. QUESTÕES HORIZONTAIS

- **Inclusão num contexto social mais vasto**

A UE coordena actualmente as acções dos Estados-Membros para combater a pobreza e a exclusão social através da troca de boas práticas e outras formas de aprendizagem recíproca. Este aspecto pode ser reforçado no âmbito de um novo programa.

- **Beneficiários-alvo**

As questões dizem respeito à canalização da ajuda alimentar para populações específicas, aos critérios de selecção e à determinação do nível mais adequado para efectuar essa selecção.

- **Redução dos alimentos desperdiçados**

Em diversos Estados-Membros, as organizações caritativas já negociam com os supermercados e outros estabelecimentos de produtos alimentares frescos para recuperar produtos não vendidos, mas ainda em bom estado, e distribuí-los aos mais necessitados. Pode ser pedido aos Estados-Membros participantes no programa que incluam acções de recuperação de alimentos não desejados.

- **Governança administrativa**

Para aumentar a transparência e a coerência com os objectivos do programa, os programas nacionais plurianuais poderiam descrever prioridades nacionais, tipos de produtos e/ou refeições a entregar, etc. Procedimentos pormenorizados poderiam assegurar a transparência dos concursos.

- **Orçamento e financiamento**

Um quadro plurianual poderia permitir a continuidade e um planeamento a médio prazo pelos Estados-Membros e pelas organizações caritativas. Deveriam ser revistos os critérios utilizados para a repartição orçamental e considerada a possibilidade de uma participação financeira dos Estados-Membros.

- **Vales de géneros alimentícios**

A possibilidade de basear o programa num sistema de vales de géneros alimentícios foi rejeitada devido ao risco de fraude. Este sistema seria pouco eficiente e implicaria procedimentos de controlo pesados e custos de transacção elevados.

5. ANÁLISE DOS IMPACTOS

A quantificação dos impactos **macroeconómicos** ou **ambientais** das opções foi considerada impossível. Estima-se que não há impacto **internacional** - os produtos importados poderiam ser comprados no mercado. As opções foram avaliadas essencialmente em função das suas consequências para as **políticas públicas dos Estados-Membros**, para as **organizações caritativas** e para os **beneficiários dos programas**.

Dado que a disponibilidade de existências de intervenção será provavelmente esporádica, o impacto da **opção 1** é quase tão drástico como o da **opção 4**: com a primeira opção, o programa passaria a ter uma dimensão extremamente reduzida, com a segunda o programa desapareceria.

Uma dependência total das existências de intervenção (**opção 1**) teria como consequência uma redução muito importante dos alimentos distribuídos. O programa deixaria de poder funcionar à escala actual e pouco apoio poderia prestar aos mais necessitados.

Com base no orçamento de 2008, se não houver produtos disponíveis nas existências de intervenção, a perda para as organizações caritativas que efectuem a distribuição alimentar ascenderia a 305 milhões de euros. As organizações caritativas e os serviços sociais teriam de reduzir os seus programas ou de procurar uma ajuda adicional proveniente de doações privadas e dos Estados-Membros ou autoridades locais.

Pôr fim ao programa (**opção 4**) ou baseá-lo apenas em existências de intervenção (**opção 1**) poderia afectar directamente mais de 13 milhões de pessoas (valores de 2006 para os 15 Estados-Membros participantes).

Nos novos Estados-Membros, é provável que a distribuição da ajuda alimentar aos mais necessitados deixasse praticamente de existir, enquanto nos “velhos” Estados-Membros a quantidade de ajuda alimentar distribuída diminuiria proporcionalmente à percentagem de ajuda representada pela contribuição da União Europeia.

Ainda que nos “velhos” Estados-Membros os sistemas desenvolvidos de protecção social continuassem a cobrir as famílias com baixos rendimentos, este apoio (que, na maioria dos casos, não inclui o fornecimento de alimentos) de um modo geral não abrangeria pessoas socialmente excluídas, que seriam as principais vítimas do termo do programa.

O aumento dos preços dos alimentos e da energia agrava as consequências negativas para a população comunitária considerada em risco de pobreza alimentar, particularmente as crianças.

As **opções 2 e 3** teriam um impacto semelhante, já que ambas permitiriam a prossecução do programa. As duas têm a vantagem de oferecer flexibilidade quanto ao tipo de alimentos a distribuir. Desapareceria a restrição actual relativamente às compras, que obriga a que os produtos comprados pertençam às mesmas “famílias” que os das existências de intervenção disponíveis, pelo que as organizações caritativas poderiam melhorar a diversidade e a qualidade nutricional dos alimentos que fornecem.

O programa é considerado essencial pelos novos Estados-Membros que nele participam, pois permitiu aumentar significativamente o nível de apoio às pessoas vítimas de subnutrição, em resposta a uma necessidade evidente nesses países, e contribuiu para aumentar a eficiência e o profissionalismo das ONG caritativas.

Além disso, o fornecimento de ajuda alimentar permite um primeiro contacto entre as organizações caritativas e as pessoas mais necessitadas, dando assim oportunidade de criar outros tipos de apoio, através dessas organizações ou dos serviços sociais adequados, e contribuir para a reintegração das pessoas excluídas da sociedade.

Inclusão num contexto social mais vasto

O programa poderia contribuir em maior medida para promover a inclusão social através da escolha dos seus objectivos, grupos-alvo e produtos, da forma de organização e distribuição de alimentos e da participação dos interessados em questões financeiras e noutros aspectos. Contudo, como dependem em grande medida de voluntários, algumas ONG podem ter dificuldades em assumir novas tarefas administrativas.

Beneficiários-alvo

Os Estados-Membros devem continuar a centrar-se nas populações que considerem poder ser ajudadas mais eficazmente, tendo em conta a situação e as necessidades específicas do país.

Alimentos desperdiçados

Existem várias iniciativas na União Europeia para recuperar e redistribuir estes alimentos às pessoas mais necessitadas, mas é possível fazer mais, nomeadamente em termos de apoio logístico e troca de informações. Evitar o desperdício de alimentos, além de ser bom para o ambiente, pode ainda contribuir para aumentar o orçamento alimentar das organizações caritativas.

Impacto orçamental

• Orçamento da UE

Opção 1: O programa dependeria inteiramente das existências de intervenção, cuja disponibilidade seria incerta. Com base nas existências de intervenção disponíveis para o programa de 2008, as despesas variariam entre zero e 25 milhões de euros, o que representa uma economia de 275 a 305 milhões de euros no orçamento actual.

Opção 4: O fim do programa permitiria uma poupança total, já que não há medidas de acompanhamento que impliquem gastos correntes.

As **opções 2 e 3** têm um impacto orçamental semelhante. Embora o seu âmbito não tenha sido discutido, é evidente que o programa deve continuar a contribuir para satisfazer as necessidades de ajuda alimentar dos Estados-Membros.

Atendendo às estimativas baseadas na população de referência nos 27 Estados-Membros, a manutenção do orçamento do programa ao mesmo nível de 2003, em termos reais, exigiria um aumento orçamental para quase 500 milhões de euros em 2008.

Uma duplicação do orçamento seria facilmente absorvida pelas organizações caritativas, especialmente atendendo aos preços elevados dos alimentos. Nos últimos anos, o orçamento concedido ao programa foi sistematicamente inferior aos pedidos dos Estados-Membros.

- **Programação**

Um planeamento plurianual teria a vantagem de proporcionar aos Estados-Membros uma perspectiva a médio prazo, assegurando o abastecimento de alimentos de ano para ano e oferecendo uma maior flexibilidade na execução do programa.

Um acompanhamento anual permitiria efectuar ajustamentos quando necessário. Os fundos não utilizados não seriam reportados.

- **Metodologia para atribuir o orçamento**

A actual repartição orçamental baseia-se nas necessidades comunicadas pelos Estados-Membros e na “melhor estimativa” do número de pessoas necessitadas em cada um deles. Para melhor reflectir os objectivos da coesão, foram examinados novos métodos de cálculo da repartição orçamental, tendo em conta a combinação de vários factores.

- **Co-financiamento**

Graças ao co-financiamento, as administrações nacionais participariam mais e o programa teria uma maior dimensão. A taxa de co-financiamento poderia variar consoante se tratasse de Estados-Membros da coesão ou não.

Custos administrativos e simplificação

A utilização de existências de intervenção (opções 1 e 2) implica custos adicionais e medidas administrativas, o que significa que parte do valor do orçamento atribuído pode ser perdido, enquanto as compras de alimentos no mercado (opções 2 e 3) podem levar a economias de escala.

A opção 2 simplificaria o acesso dos Estados-Membros às existências de intervenção, o que não a tornaria menos eficiente do que a opção 3, que apenas permite transferências orçamentais. A utilização das existências orçamentais tem a vantagem de reduzir os períodos de armazenagem e, portanto, resulta em custos administrativos e financeiros mais baixos.

Percepção de boa governação

Reduzir ou pôr fim à ajuda seria mal recebido, tanto pelos beneficiários como pelos cidadãos em geral. Com as opções 2 e 3, o programa manteria a imagem positiva de que goza. A utilização das existências de intervenção no programa (opções 1 e 2), especialmente se forem elevadas, seria bem acolhida e reflectiria a boa governação ao nível da UE.

6. ACOMPANHAMENTO, AVALIAÇÃO E RELATÓRIOS

O registo regular de indicadores permitiria proceder à avaliação contínua da conformidade do programa com os objectivos e melhorar constantemente o programa.

Os procedimentos de controlo permaneceriam sob a alçada das administrações dos Estados-Membros. A Comissão efectuará auditorias regulares.

Os Estados-Membros participantes apresentariam programas plurianuais em que seriam definidas a ou as populações-alvo, a escolha das organizações para efectuar a distribuição, os produtos a distribuir, etc., bem como relatórios anuais de execução.

7. CONCLUSÃO

Com o programa comunitário de distribuição de alimentos às pessoas mais necessitadas não se pretende resolver toda a problemática da pobreza alimentar nos Estados-Membros, mas sim promover e/ou despoletar a acção dos Estados-Membros e ajudar as organizações caritativas e a sociedade civil a desenvolverem as suas próprias iniciativas para assegurar a todos os cidadãos da União Europeia o direito à alimentação.

As opções 2 e 3 satisfazem os objectivos atribuídos ao programa revisto. Para além da simplificação administrativa e de uma melhor governação, o programa introduziria inovações no que diz respeito aos alimentos desperdiçados e à inserção num contexto social mais vasto.