



Bruxelas, 24.10.2012
SWD(2012) 351 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

SÍNTESE DA AVALIAÇÃO DO IMPACTO

que acompanha o documento

Proposta de

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas

{COM(2012) 617 final}
{SWD(2012) 350 final}

1. INTRODUÇÃO E QUESTÕES PROCESSUAIS

Na sua estratégia Europa 2020, a União Europeia fixou o objetivo de reduzir em pelo menos 20 milhões o número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social. Porém, a pobreza e a exclusão continuam a aumentar em vários Estados-Membros, suscitando fortes preocupações quanto às consequências sociais para os indivíduos e para a sociedade. Face a necessidades cada vez mais prementes, a vontade e a capacidade dos Estados-Membros para apoiar aqueles que se encontram à margem da sociedade tem, em muitos casos, decrescido. Frequentemente, as políticas decididas ao nível europeu são apontadas como (co-)responsáveis por esta situação.

O Programa de Distribuição Alimentar às Pessoas mais Carenciadas foi criado em 1987 com o objetivo de dar um destino útil aos excedentes agrícolas então existentes. Com a esperada falta de stocks de intervenção ou, pelo menos, com as grandes incertezas que marcam o período 2011-2020, o programa de distribuição alimentar perdeu aquilo que foi a sua razão de ser e será abandonado em finais de 2013.

No entanto, continua a ser necessário prestar assistência material às pessoas mais necessitadas, facto que a Comissão reconheceu já ao reservar para este efeito 2,5 mil milhões de euros na proposta para o próximo quadro financeiro plurianual. O principal instrumento da União para apoiar a empregabilidade, combater a pobreza e promover a inclusão é e continuará a ser o Fundo Social Europeu (FSE). Uma análise do ponto de vista jurídico mostrou a necessidade de um instrumento separado, uma vez que a base jurídica do FSE (artigo 162.º do TFUE) requer uma ligação suficientemente estreita das atividades apoiadas com a área do emprego ou da mobilidade. A presente avaliação de impacto analisa qual o leque das intervenções que o Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas Mais Carenciadas pode apoiar.

2. CONSULTAS

As discussões no Conselho, no Parlamento e com a sociedade civil e as autoridades locais sobre as atuais de medidas de auxílio aos mais carenciados no âmbito do programa de distribuição alimentar dão uma ideia e fornecem pistas para o futuro.

O proposto corte significativo do apoio prestado no âmbito do programa de distribuição alimentar em 2012 na sequência do acórdão do Tribunal Geral de 13 de abril de 2011 provocou um vasto coro de reações negativas, muitas das quais sublinharam a importância deste apoios e apelaram à continuação do programa, numa conjuntura em que as necessidades estão a aumentar.

Importantes organizações caritativas e da sociedade civil representativas de bancos alimentares, assim como organizações que trabalham com crianças e sem-abrigo expressaram, repetidas vezes, a necessidade de prosseguir o apoio para além de 2013 e contactaram representantes dos Estados-Membros, bem como o Presidente do Conselho Europeu. As autoridades locais defendem igualmente a continuação da assistência.

Para discutir estas questões, realizaram-se duas reuniões com associações representativas não só dos beneficiários, mas também dos destinatários finais. De uma forma geral, as organizações acolheram com agrado a possibilidade de alargar o âmbito do dispositivo para além da ajuda alimentar e o facto de a tónica ser colocada nas pessoas, mas lamentaram o orçamento reduzido.

Os Estados-Membros estão divididos quanto a um tal dispositivo: sete argumentam que a ajuda alimentar constitui uma ação de política social e, como tal, é da competência nacional. Outros defendem com veemência o programa por motivos sociais e políticos. Em dezembro de 2011, treze Estados-Membros emitiram uma declaração na qual exigiam a continuação do programa para além de 2013. Em várias ocasiões e com a anuência de todos os grupos políticos, o Parlamento Europeu tem manifestado forte apoio a essa continuação.

Em dezembro de 2011, onze associações dirigiram uma carta ao Comissário Andor e ao Diretor-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, apelando a mais progressos na perspetiva de uma estratégia da UE para o problema dos sem-abrigo. Nos Planos Nacionais de Reformas para 2012, pelo menos metade dos Estados-Membros referiu a questão dos sem-abrigo como uma prioridade das suas políticas sociais e de inclusão. Também o Parlamento Europeu defendeu idêntica estratégia, primeiro numa declaração escrita (2010) e depois numa resolução (2011).

O Pacto para o Crescimento e o Emprego, adotado pelo Conselho Europeu em 29 de junho de 2012, refere que «ao implementarem as recomendações específicas por país, os Estados-Membros darão especial destaque aos seguintes aspetos: combater o desemprego e dar uma resposta eficaz às consequências sociais da crise, [...] e desenvolver e implementar políticas eficazes de combate à pobreza e de apoio aos grupos vulneráveis.»

3. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Ainda que o dispositivo agora proposto seja novo, é pertinente analisar o programa de distribuição alimentar vigente, o qual representa o único instrumento na União Europeia que atualmente chega diretamente às pessoas mais carenciadas.

O programa de distribuição alimentar nunca procurou resolver o problema da pobreza alimentar. No entanto, em muitos casos, representa a principal fonte de ajuda alimentar. Durante os debates realizados com as associações pertinentes, todas insistiram em que a previsibilidade do apoio europeu através do programa de distribuição alimentar constituía um elemento essencial das respetivas atividades. Acabar com o programa sem o substituir equivaleria a ameaçar esta conquista e poderia ser entendido como uma demonstração de falta de interesse da União Europeia em resolver questões sociais urgentes.

O efeito de alavancagem é considerável, uma vez que as organizações caritativas envolvidas asseguram o grosso dos meios para o funcionamento do sistema de distribuição da ajuda alimentar e parte dos próprios alimentos fornecidos. A relação entre o total dos recursos mobilizados e o contributo do programa é de 3 para 1.

Não há certezas quanto ao alcance e ao impacto do programa. No entanto, os beneficiários consideram adequada a atual abordagem aberta assente na definição dos grupos-alvo. Além disso, o estabelecimento de critérios específicos implicaria encargos administrativos mais pesados e aumentaria o custo da assistência, uma vez que teria de ser verificado o cumprimento desses critérios.

Oito por cento dos cidadãos europeus, isto é, cerca de 40 milhões de pessoas, vivem em condições de grave privação material e não têm meios para satisfazer um conjunto de necessidades consideradas essenciais na Europa para se viver com dignidade. A pobreza e a exclusão social não estão disseminadas de forma homogénea na UE. De um modo geral, os problemas são mais graves nos Estados-Membros do leste e do sul.

Para além de acentuar os níveis já existentes de pobreza e exclusão social, a crise económica reduziu também a capacidade de os Estados-Membros sustentarem despesas sociais e investimentos a um nível suficiente para inverter esta tendência negativa. No período 2009-2012, as prestações de proteção social em espécie deverão diminuir em relação ao PIB na maioria dos Estados-Membros. As prestações pecuniárias de proteção social deverão seguir a mesma tendência em quase metade dos Estados-Membros.

A incapacidade de aceder a alimentos em quantidade e de qualidade suficientes afetava 8,7% da população europeia em 2010. O número de pessoas que vivia em situação de privação de alimentos diminuiu progressivamente até 2009, altura em que a tendência se inverteu. A assistência social prestada pelos Estados-Membros e as autoridades regionais e locais nunca ou raramente se centra especificamente no acesso aos alimentos, exceto quando se trata de subsídios a cantinas escolares ou refeições entregues ao domicílio a idosos e pessoas com deficiência.

Uma forma particularmente grave de privação material é a falta de habitação (**sem-abrigo**). Porém, a extensão do fenómeno é difícil de quantificar e há que melhorar os dados disponíveis. Não obstante, as estimativas indicam que, em 2009/2010, havia 4,1 milhões de sem-abrigo na Europa, e o fenómeno está a ganhar intensidade. Mais preocupante ainda é o facto de estar a emergir um novo perfil de sem-abrigo que consiste em famílias com crianças, jovens e migrantes. Apesar das variantes no que toca ao papel de ONG e do Estado enquanto prestadores de serviços aos sem-abrigo na Europa, o modelo predominante atribui às autoridades locais a responsabilidade pela facilitação e orientação desses serviços, sendo as ONG os principais prestadores de serviços, financiadas em grande parte pelas municipalidades.

A evolução nos Estados-Membros da situação da pobreza e da exclusão social em diferentes grupos etários indica que a crise tem, muitas vezes, afetado de forma desproporcionada as crianças e os jovens. 5,9% dos agregados familiares na UE não podem pagar vestuário novo para os filhos e 4,5% não possuem dois pares de sapatos em condições (incluindo um par de sapatos para todas as estações). Estes números correspondem aproximadamente a 6 milhões de crianças. As crianças que sofrem de privação material têm menos possibilidades de sucesso escolar, boa saúde e realização pessoal quando adultas do que as que vivem em boas condições.

As ONG e as organizações da sociedade civil prestam um amplo leque de apoios às crianças que vão também para além da ajuda alimentar adaptada às necessidades específicas das crianças e a considerações de saúde. Estes apoios dizem respeito, por exemplo, a vestuário, atividades recreativas e de lazer (que continuam a constituir um desafio para muitas crianças desfavorecidas e são essenciais ao seu desenvolvimento) ou a assistência aos pais (isto é, ações de sensibilização e aconselhamento, por vezes conjugadas com atividades lúdicas com a participação das crianças).

A ação da UE justifica-se com base no artigo 174.º do TFUE, que estabelece que a União deve «promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da União» e no artigo 175.º do TFUE, que define disposições respeitantes a ações específicas fora do âmbito dos Fundos Estruturais.

A ação à escala da UE é necessária dada a extensão e a natureza da pobreza e da exclusão social na União, fenómenos que a crise económica agrava, e atendendo à incerteza sobre a capacidade de os Estados-Membros sustentarem despesas sociais e investimentos a um nível

suficiente para garantir que a coesão social não se deteriora ainda mais e que os objetivos e metas da estratégia Europa 2020 são concretizados.

4. OBJETIVOS

O **objetivo geral** do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carentes é contribuir para a concretização da meta para a redução da pobreza definida na estratégia Europa 2020, reforçando assim a coesão social na União Europeia.

Os **objetivos específicos** são os seguintes: atenuar as formas mais graves de pobreza na União Europeia e ajudar a coordenar esforços para desenvolver e introduzir instrumentos de promoção da inclusão social das pessoas mais carentes.

Porque o instrumento deverá ser executado em modo de gestão partilhada, a identificação dos objetivos operacionais deveria ter em conta as avaliações *ex ante* dos programas operacionais individuais, mas estas não foram ainda realizadas. A nível europeu, são os seguintes os objetivos operacionais, para os quais o sistema de acompanhamento terá de fornecer dados coerentes à escala europeia:

1. assistir as pessoas carentes com bens de primeira necessidade;
2. produzir um efeito multiplicador de pelo menos 2. O efeito multiplicador é estimado como o rácio entre o total de recursos mobilizados e os contributos da UE.

5. OPÇÕES ESTRATÉGICAS

Comum a todas as opções consideradas é o facto de a execução ser feita em modo de gestão partilhada através de programas operacionais. Estes programas são propostos pelos Estados-Membros, decididos pela Comissão e têm a duração de sete anos. A Comissão desempenha um papel de intermediação de informação e de supervisão. A execução propriamente dita é assegurada por autoridades de gestão. Em função dos programas, as autoridades de gestão organizam a compra centralizada dos bens a distribuir ou deixam esta tarefa aos próprios beneficiários. As opções consideradas não diferem em termos da afetação de recursos aos Estados-Membros.

A principal questão diz respeito ao âmbito das ações do novo instrumento. As opções passam por mantê-lo enquanto instrumento essencialmente sucessor do atual programa, cabendo-lhe dispensar *ajuda alimentar* (opção 1) ou repensá-lo inteiramente. No quadro da *assistência alimentar* (opção 2), o programa poderia financiar uma série de medidas ou serviços diretamente relacionados com a prestação de ajuda alimentar. Com um *âmbito alargado* (opção 3), a ajuda alimentar deixaria de ser o único elemento, sendo possíveis outras formas de assistência material e correspondentes medidas de acompanhamento. Estas seriam relacionadas com a situação dos sem-abrigo e a pobreza infantil, duas áreas que desempenham um papel fundamental para a inclusão social e registam uma tendência clara de agravamento em resultado da crise. Estas áreas ainda não estão cobertas por outros instrumentos comunitários, como o FSE. As medidas de acompanhamento diretamente relacionadas com o apoio material prestado reforçariam ainda mais as abordagens integradas de atenuação da pobreza e o combate à exclusão social, em linha com a plataforma europeia de luta contra a pobreza e a exclusão social.

O objetivo central do programa de distribuição alimentar era dar um destino útil aos excedentes agrícolas. A utilização dos stocks de intervenção foi abandonada por motivos técnicos, na medida em que: i) a utilização desses stocks *reduz a transparência orçamental* e incentiva a uma ação em função de expectativas sobre a evolução futura dos preços desses produtos agrícolas num programa que visa prestar apoio às pessoas mais carenciadas na UE; ii) um regulamento que prevê a utilização de stocks de intervenção é necessariamente mais *complexo*; e iii) as previsões apontam para que *não surja sequer essa oportunidade* devido à esperada ausência de stocks de intervenção (equilibrados) no futuro. Não obstante, talvez se justifique prever uma utilização opcional.

Os efeitos das diferentes opções são apresentados e comparados nos quadros infra. O objetivo operacional de assistir as pessoas carenciadas, distribuindo-lhes bens de primeira necessidade reflete-se diretamente no número de pessoas apoiadas e no facto de as necessidades mais urgentes serem efetivamente supridas. O objetivo operacional de conseguir um efeito multiplicador mínimo de 2 foi traduzido nas perguntas: «as opções conseguem mobilizar os recursos?» e «as exigências administrativas gerais são razoáveis?»

Os efeitos na inclusão social, no emprego e no mercado de trabalho remetem para o objetivo geral. No entanto, considera-se demasiado ambicioso reclamar uma ligação direta ou mesmo mensurável entre o instrumento e estes impactos.

Quadro 1. Impactos esperados

	Opção 0 – Ausência de financiamento	Opção 1 – Apenas ajuda alimentar (cenário de base)	Opção 2 – Assistência alimentar	Opção 3 – Âmbito alargado
Número de pessoas apoiadas	- Sem programa, não há pessoas apoiadas	0 Efeito direto estimado em 2,1 milhões por ano	- Efeito direto estimado em 1,96 milhões por ano Ligeiramente inferior ao cenário de base porque alguns dos recursos disponíveis seriam gastos em medidas de acompanhamento	0 Efeito direto estimado em 2,13 milhões por ano
Chegar aos mais carenciados (com o máximo valor acrescentado)	-	0	0	+ A maior flexibilidade proporcionada deveria permitir uma especificidade mais bem adequada às necessidades de cada EM/região

	Opção 0 – Ausência de financiamento	Opção 1 – Apenas ajuda alimentar (cenário de base)	Opção 2 – Assistência alimentar	Opção 3 – Âmbito alargado
Efeitos na inclusão social	-	0 Seria solucionado um problema de privação grave (a falta de alimentos), mas não há garantia de que essa seja a necessidade mais urgente	+ Mesmo grupo-alvo, mas oferta mais eficaz	++ A orientação para as necessidades mais urgentes deveria levar à multiplicação dos efeitos na inclusão social
Emprego e mercado de trabalho	?? Os efeitos da opção 0 no emprego e no mercado de trabalho dependem do uso das verbas. No caso de os fundos previstos para este programa serem afetados ao FSE, sentir-se-ia possivelmente um impacto positivo ou neutro no emprego e no mercado de trabalho	0	+ A conjugação da ajuda alimentar com outras medidas de ativação de apoio poderia conduzir ao emprego mais eficazmente	+ Comparativamente à opção 2, alguns dos participantes poderiam ser retirados do mercado de trabalho (por exemplo, crianças). No entanto, tal poderia ser compensado por uma maior flexibilidade na abordagem de situações locais
Impacto económico geral	? Depende de como seriam afetados os recursos a outros programas, mas provavelmente o impacto seria negativo em comparação com o cenário de base	0	+	++
Mobilização de recursos	- Com a eliminação do programa, seria mais difícil mobilizar contribuições voluntárias	0	+	++

	Opção 0 – Ausência de financiamento	Opção 1 – Apenas ajuda alimentar (cenário de base)	Opção 2 – Assistência alimentar	Opção 3 – Âmbito alargado
Complexidade administrativa e transparência	+ Sem programa não há administração (sem ter em conta que, sem o programa, estas pessoas podem ainda necessitar de apoios, que serão mais difíceis de organizar)	0	- Porque a opção 2 corresponde a um âmbito mais alargado, implica níveis cada vez complexos de gestão. Seriam também possíveis mais sobreposições com outros instrumentos, nomeadamente o FSE	-- Aplica-se a mesma consideração relativa à opção 2, mas com possível complexidade acrescida, uma vez que as ações teriam um âmbito mais alargado, pelo menos se o programa optar por abranger mais do que uma área
Impacto económico geral	? Muito considerável, dependendo da forma como se solucionaria o problema de como ajudar estas pessoas de outra forma	0	+	++
Impactos ambientais	-	0	+	+

Legenda: cenário de base 0; - pior do que o cenário de base; + melhor do que o cenário de base; -- pior do que -; ++ melhor do que +

Com base na experiência adquirida com o programa atual, é de prever que o novo dispositivo possa vir a permitir ajudar anualmente cerca de 2 milhões de pessoas, dependendo das opções consideradas. Este número corresponde a aproximadamente 5% da população que vive situações de privação material grave. Não obstante, a cobertura real poderá atingir pelo menos o dobro, uma vez que esta estimativa não tem em conta a mobilização de recursos adicionais de fontes nacionais e privadas. Muitas vezes, estes recursos adicionais mais do que duplicam os recursos disponíveis. Além disso, o número de pessoas em situação de privação material corresponde a uma aproximação grosseira da população-alvo. Este indicador só é utilizado porque não se dispõe de um melhor. Apenas uma fração é efetivamente elegível para assistência no âmbito de qualquer uma das opções consideradas para o programa.

O impacto social do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas mais Carenciadas poderá ir para além do esperado. Ao proporcionar uma plataforma na qual as pessoas que operam nesta área poderão trocar informações e experiências, trará benefícios significativos para muitas partes interessadas em termos de processos. A execução do Fundo através de programas operacionais, a partir de dados concretos e numa perspetiva de médio-longo prazo, incentivará igualmente um diálogo entre vários grupos de agentes e apoiará uma abordagem estratégica no futuro. A melhoria dos mecanismos de execução (nomeadamente a simplificação e a redução dos encargos administrativos) deverá assegurar a relevância continuada dos

processos. O Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas mais Carentes será um instrumento para facilitar a articulação entre as prioridades e as políticas de coesão social a nível europeu.

O impacto ambiental do Fundo está essencialmente ligado à distribuição dos bens e à redução de resíduos. Os números relativos à redução das emissões de carbono apontam para um efeito na ordem das 0,5 a 1,0 toneladas de redução de CO₂ por tonelada de alimentos. No conjunto, parece possível concluir que a ajuda alimentar tem um impacto ambiental positivo comparativamente à opção contrária. As opções 1 (apenas ajuda alimentar) a 3 (âmbito alargado) correspondem a uma diminuição dos volumes de ajuda alimentar e, como tal, à redução das emissões de carbono (de 573 mil para 400 mil toneladas). Tornar elegíveis ao abrigo do instrumento ações de combate ao desperdício de alimentos e o incentivo à reciclagem nas opções 2 e 3 poderá compensar, em parte ou na totalidade, este efeito. Ainda que limitada, a redução das emissões de carbono não é negligenciável.

É dada preferência à opção 3, na medida em que permite aos Estados-Membros direcionarem mais eficazmente as suas intervenções em função de necessidades locais. Do mesmo modo, as medidas de acompanhamento devem também garantir maior sustentabilidade dos resultados obtidos.

6. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

O programa será executado no âmbito da gestão partilhada. O exato direcionamento e a ligação com os instrumentos de apoio social existentes serão assaz variáveis entre os Estados-Membros. Além disso, as instituições que recebem os apoios contam, em larga medida, com trabalho e doações de voluntários. Por conseguinte, deve evitar-se o mais possível a estipulação de obrigações pesadas a essas organizações no que toca à apresentação de relatórios. No entanto, estas organizações terão de informar não apenas a Comissão sobre o seu trabalho, mas também outros doadores e os voluntários, de forma a manter a sua motivação. Através da identificação de um número limitado de grandes linhas de ação, deverá ser possível transmitir informações sobre as mesmas mediante alguns indicadores de input e output, numa base anual.

Um exercício anual deste tipo será acompanhado de inquéritos estruturados pelo menos duas vezes durante o período de execução. Estes inquéritos têm por objetivo:

1. fornecer uma visão da estrutura da população-alvo;
2. avaliar a importância dos contributos em espécie que não bens;
3. recolher dados sobre os efeitos imediatos da ajuda prestada sobre as pessoas a quem chegou.

Estes inquéritos estarão na base da avaliação da eficácia, da eficiência e do impacto dos programas operacionais.