

Jornal Oficial

das Comunidades Europeias

ISSN 0257-7771

C 12

37º ano

15 de Janeiro de 1994

Edição em
língua portuguesa

Comunicações e Informações

<u>Número de informação</u>	Índice	Página
	I <i>Comunicações</i>	
	Tribunal de Contas	
94/C 12/01	Relatório especial nº 4/93 sobre a aplicação do regime de quotas que visa o controlo da produção leiteira acompanhado da resposta da Comissão	1

I

(Comunicações)

TRIBUNAL DE CONTAS

RELATÓRIO ESPECIAL Nº 4/93

sobre

a aplicação do regime de quotas que visa o controlo da produção leiteira
acompanhado da resposta da Comissão

*(94/C 12/01)**(Observações em conformidade com o nº 4 do artigo 206º-A do Tratado CEE)*

ÍNDICE	Pontos
1. INTRODUÇÃO	
Tentativa de equilíbrio no mercado dos produtos lácteos	1.1
Trabalhos anteriores do Tribunal de Contas	1.2 — 1.3
Objectivos da inspecção do Tribunal de Contas	1.4 — 1.5
2. MERCADO DO LEITE E DOS PRODUTOS LÁCTEOS	2.1 — 2.39
O leite e a sua utilização	2.1 — 2.4
Produção mundial e tendência dos preços mundiais	2.5 — 2.8
Evolução da produção leiteira na Comunidade	2.9 — 2.16
Evolução do consumo do leite e dos produtos lácteos	2.17 — 2.20
Evolução das exportações e das importações	2.21 — 2.24
Ajuda alimentar	2.25
Desequilíbrio do mercado do leite e dos produtos lácteos	2.26
Taxa de auto-abastecimento da Comunidade conforme os diferentes produtos lácteos	2.27 — 2.30
Evolução das existências de manteiga e de leite desnatado em pó	2.31
Ausência de mercados solventes importadores	2.32
Desequilíbrio contínuo	2.33 — 2.39
3. ORGANIZAÇÃO COMUM DE MERCADO NO SECTOR DO LEITE E DOS PRODUTOS LÁCTEOS	3.1
Objectivos	3.2 — 3.3
Meios e mecanismos	3.4
Preços de intervenção	3.5
Medidas de intervenção	3.6
Medidas de escoamento	3.7 — 3.10
Regime de trocas	3.11 — 3.12
Medidas que visam o controlo da produção de leite	3.13
Imposição linear ou imposição de co-responsabilidade	3.14 — 3.16

Outras medidas que visam o restabelecimento do equilíbrio no mercado do leite e dos produtos lácteos	3.17 — 3.19
Regime de quotas	3.20 — 3.24
Despesas e receitas orçamentais do sector do leite	3.25
Evolução das despesas orçamentais	3.26 — 3.28
Evolução das receitas orçamentais	3.29
Imputação orçamental de determinadas receitas no sector do leite	3.30
4. APLICAÇÃO DAS MEDIDAS DE CONTROLO DA PRODUÇÃO DE LEITE	4.1
Evolução da produção e das quotas	4.2 — 4.5
Não aplicação do regime por determinados Estados-membros	4.6
Acções relativas aos preços	4.7
Atenuação do regime de quotas	4.8
Atenuação do regime comunitário a favor de sistemas adaptados às necessidades nacionais	4.9 — 4.15
Complexidade da regulamentação e suas diferentes interpretações	4.10 — 4.11
Adaptações do regime às necessidades nacionais dos Estados-membros	4.12 — 4.15
Diluição do efeito dissuasor da imposição suplementar	4.16
Perpetuação do mecanismo geral de compensação e repercussão da imposição suplementar nos produtores individuais	4.17 — 4.21
Transferência de quantidades de referência das vendas directas para as entregas	4.22 — 4.26
Atrasos na cobrança das receitas decorrentes da imposição suplementar	4.27 — 4.29
Correcção insuficiente quando é excedido o teor de matérias gordas	4.30 — 4.34
Mobilidade das quotas	4.35 — 4.50
Medidas de controlo	4.51
Critérios de gestão e acompanhamento das diferentes medidas a nível da Comissão	4.51 — 4.53
Medidas de controlo nos Estados-membros	4.54 — 4.55
Ajudas específicas e regime de quotas	4.56 — 4.57
Impacte do sistema de quotas sobre a estrutura das explorações	4.58 — 4.63
Balanço orçamental	4.64 — 4.65
5. CONCLUSÃO	
Redução da produção leiteira e respectiva insuficiência	5.1 — 5.6
Diminuição da responsabilidade do produtor	5.7
Compensação nacional	5.8 — 5.9
Transferências nacionais entre entregas e vendas directas	5.10
Insuficiente dissuasão do ajustamento das entregas ou vendas directas em função do teor de matérias gordas	5.11 — 5.12
Vantagem financeira para os operadores económicos em atrasarem o pagamento da imposição suplementar	5.13
Aplicações diferenciadas	5.14 — 5.15
Complexidade das medidas	5.16
Riscos e eventualidades da contingentação da produção	5.17 — 5.18
Regime de quotas e estruturas de exploração	5.19 — 5.21

ANEXOS	Página
I Quadro nº 1 — Despesas e receitas orçamentais da organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos	31
II Quadro nº 2 — Indemnização ao abandono definitivo da produção leiteira	32
III Quadro nº 3 — Balanço das transferências definitivas de quantidades globais garantidas a título de vendas directas para as garantidas a título de entregas	33
IV Quadro nº 4 — Balanço por Estado-membro — Entregas de leite e quantidades globais garantidas	34
V Gráfico nº 1 — Entregas de leite e quantidades globais garantidas (em milhões de toneladas)	35
VI Gráfico nº 2 — Produção de leite comunitária (em milhões de toneladas)	36
VII Quadro nº 5 — Repartição da reserva comunitária entre os Estados-membros (nº 4 do artigo 5º-C do Regulamento (CEE) nº 804/68)	37
VIII Quadro nº 6 — Evolução dos preços	38
IX Quadro nº 7 — Autoconsumo na exploração agrícola	39
X Gráfico nº 3 — Consumo de manteiga na Comunidade (em milhões de toneladas)	40
XI Gráfico nº 4 — Consumo de leite desnatado em pó na Comunidade (em milhões de toneladas)	41
XII Gráfico nº 5 — Consumo de queijo na Comunidade (em milhões de toneladas)	42
XIII Gráfico nº 6 — Existência públicas de manteiga na Comunidade (em milhões de toneladas)	43
XIV Gráfico nº 7 — Existências de leite desnatado em pó na Comunidade (em milhões de toneladas)	44
XV Gráfico nº 8 — Ajuda alimentar (em mio ECU)	45
XVI Gráfico nº 9 — Evolução do efectivo de vacas leiteiras (em milhões)	46
XVII Gráfico nº 10 — Evolução do rendimento das vacas leiteiras (em toneladas por vaca)	47
XVIII Quadro nº 8 — Parte da produção de leite na produção agrícola em%	48
XIX Quadro nº 9 — Teor de matérias gordas do leite de vaca	49
XX Quadro nº 10 — Situação dos pagamentos em atraso em 15 de Outubro de 1991	50
XXI Gráfico nº 11 — As OCM — Pagamentos (em% dos pagamentos FEOGA-Garantia)	51
XXII Diluição da imposição	52
XXIII Transferências de quotas entre entregas e vendas directas — Aplicação do procedimento do artigo 6º-A do Regulamento (CEE) nº 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984	53
XXIV Ajudas específicas: indemnização ao abandono definitivo e indemnização à suspensão temporária da produção de leite	54
XXV Programas nacionais de compra de quotas e de reestruturação da produção de leite	57
XXVI Aplicação nos Estados-membros do artigo 4º-A do Regulamento (CEE) nº 857/84 do Conselho	58
Resposta da Comissão	59

1. INTRODUÇÃO

Tentativa de equilíbrio no mercado dos produtos lácteos

1.1. A situação do mercado dos produtos lácteos na Comunidade caracteriza-se por uma tendência para o desequilíbrio entre a oferta e a procura, que determina excedentes estruturais. Esses excedentes devem ser escoados graças a diferentes ajudas e subvenções comunitárias cujo financiamento necessita de meios orçamentais importantes. Em 1977, a Comunidade estabeleceu uma ligação mais directa entre a produção leiteira e o seu custo de escoamento, ao introduzir a imposição linear, ainda designada por imposição de co-responsabilidade. Esta taxa proporcional à produção, que não é um recurso próprio no sentido do artigo 201º do Tratado tal como as quotizações previstas no âmbito da organização comum de mercado no sector do açúcar, foi criada para responsabilizar os produtores pelos seus excedentes e corresponde na prática, pela sua integração no regime das intervenções previstas na organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos, a uma diminuição dos preços líquidos pagos aos produtores. Em 1984, o Conselho constata que, apesar da aplicação da imposição de co-responsabilidade, o aumento da recolha do leite prossegue a um ritmo ainda mais insustentável. Para evitar a escolha de uma medida que teria um efeito brutal no rendimento dos agricultores tal como uma redução importante dos preços de intervenção ou de outras medidas que tenham um efeito equivalente, o Conselho decidiu aplicar uma espécie de colete de forças à produção leiteira, introduzindo o regime de quotas ⁽¹⁾ associado, em caso de excesso, a uma sanção substancial, a imposição suplementar.

Trabalhos anteriores do Tribunal de Contas

1.2. No seu relatório especial nº 2/87 sobre o sistema de quotas e da imposição suplementar, adoptado em 15 de Julho de 1987 ⁽²⁾, o Tribunal constatava que o objectivo fixado, nomeadamente o equilíbrio entre a oferta e a procura, não tinha sido alcançado, simultaneamente em virtude do nível demasiado elevado das quotas fixadas inicialmente e do enfraquecimento do efeito dissuasivo da

⁽¹⁾ O Regulamento (CEE) nº 856/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984 (JO L 90 de 1.4.1984, p. 10) instituiu uma imposição suplementar a incidir sobre as quantidades de leite recolhidas ou vendidas directamente ao consumidor para além de um limiar de garantia, nomeadamente a quantidade de referência. O regime é designado de forma geral como o regime de quotas.
⁽²⁾ JO C 266 de 5.10.1987.

imposição devido ao conjunto das alterações descritas posteriormente, que determinam uma diluição da penalidade (ver ponto 4.18). O sistema em si próprio dava origem a grandes desigualdades entre produtores, agravadas ainda pelos diversos casos de não aplicação do regime pelos Estados-membros.

1.3. Posteriormente, no seu relatório anual relativo ao exercício de 1988 (pontos 5.33 — 5.38) ⁽³⁾, o Tribunal pôs em relevo as práticas que visam corrigir a posteriori a regulamentação das quotas a fim de regularizar deficiências detectadas em determinados Estados-membros. Estas determinavam consequências financeiras negativas para o orçamento comunitário e um tratamento desigual dos produtores e dos Estados-membros.

Objectivos da inspecção do Tribunal de Contas

1.4. Tendo em conta aspectos desenvolvidos em pormenor por outros meios, já em parte evocados no relatório especial de 1987 do Tribunal, e no momento em que o mercado dos produtos lácteos, uma das organizações comuns de mercado (OCM) mais importantes, sofreu de novo um inquietante desequilíbrio, já verificado desde o início do exercício de 1990, o Tribunal procedeu a uma nova inspecção tendo em vista apreciar em que medida o regime revisto de controlo da produção leiteira poderá responder aos objectivos apontados. O sistema foi examinado sob o ponto de vista não apenas da eficácia mas da eficiência e da economia. A organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos foi igualmente sujeita a uma análise das consequências que resultam da aplicação de um regime de quotas. Esta análise concentrou-se na aplicação das numerosas medidas regulamentares.

1.5. As observações do Tribunal de Contas resultam das suas investigações efectuadas junto dos serviços da Comissão e nos 11 Estados-membros sujeitos ao regime do controlo da produção leiteira, sendo a aplicação em Portugal da organização comum de mercado do leite e dos produtos lácteos diferida pelo Acto de Adesão até 1 de Janeiro de 1991. Essas observações fazem referência ao equilíbrio entre a oferta e a procura no sector do leite, aos sistemas instaurados para a aplicação das medidas bem como à evolução da regulamentação num sentido que torna o regime mais complexo e mais difícil de controlar.

⁽³⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 1988 acompanhado das respostas das instituições (JO C 312 de 12.12.1989, p. 64).

2. MERCADO DO LEITE E DOS PRODUTOS LÁCTEOS

O leite e a sua utilização

2.1. O leite contém um número importante de componentes cuja proporção pode variar consideravelmente em função da raça e da idade do animal bem como da quantidade e da qualidade dos alimentos ingeridos. Para o leite de vaca, cuja densidade é de 1,03kg/l, os principais componentes, além da água, são a matéria gorda (de 30 a 48 g/l ou de 2,9% a 4,7%), a lactose (de 47 a 54 g/l) e determinadas proteínas tais como a caseína (de 27 a 33 g/l) e a albumina (de 4 a 6 g/l). A proporção em que estes componentes se encontram no leite tem uma influência directa na rentabilidade das indústrias leiteiras. Assim, na maior parte dos países o preço do leite pago ao produtor é função de determinados critérios de qualidade tais como a riqueza em matérias gordas, o teor de proteínas, a acidez, etc..

2.2. O leite é utilizado na exploração agrícola ou então comercializado. No primeiro caso, as utilizações possíveis do leite são o consumo animal, o consumo humano ou então a transformação em queijos ou manteiga fabricados na exploração agrícola.

2.3. O leite comercializado, com excepção das pequenas quantidades de leite cru vendido directamente ao consumidor final, é submetido a tratamentos ou a transformações pela indústria leiteira. Quando estes tratamentos utilizam simultaneamente todos os constituintes sólidos do leite, com excepção de uma parte variável da matéria gorda, os produtos finais principais são o leite pasteurizado, o leite esterilizado, o leite ultrapasteurizado, o leite condensado e o leite em pó.

2.4. O leite pode ser objecto de uma utilização separada dos seus constituintes por desnatação ou coagulação. Por desnatação, separa-se por um lado a nata que se bate para produzir a manteiga e o leitelho e, por outro, o leite desnatado, que se pode decompor em caseínas, soros de leite e em leite seco desnatado; por coagulação, obtém-se o leite coagulado que serve para o fabrico dos queijos.

Produção mundial e tendência dos preços mundiais

2.5. Ao nível mundial, a Comunidade e a ex-U.R.S.S. são os dois principais produtores de leite. Em 1990, a produção comunitária elevava-se a 109 milhões de toneladas e representava 22% da produção mundial que, no mesmo ano, após um decénio de crescimento fraco mas contínuo,

atingiu o nível máximo de 476 milhões de toneladas. Ao examinar as grandes zonas geográficas, verifica-se que, durante os anos 80, a produção de leite aumentou no terceiro mundo e na ex-U.R.S.S. (109 milhões de toneladas em 1990 ou 22% da produção mundial), enquanto que na América do Norte (85 milhões de toneladas em 1990 ou 18% da produção mundial) e na Oceânia (14,5 milhões de toneladas em 1990 ou 3% da produção mundial) estabilizou e que na Europa, nomeadamente nos países da Comunidade, diminuiu.

2.6. As informações sobre as operações efectuadas no mercado mundial permitem pôr em evidência uma tendência caracterizada por um declínio das cotações durante a primeira parte dos anos 80. A tendência inversa caracterizada por uma nítida recuperação das cotações que se manifestou em 1987, prosseguiu em 1988 e em 1989.

2.7. Os anos 1990 e 1991 caracterizaram-se por um determinado decréscimo dos preços mundiais da manteiga e do leite desnatado em pó que permaneceram contudo a níveis bem superiores aos anteriores a 1988.

2.8. Se bem que os preços da manteiga e do leite desnatado em pó nos mercados mundiais tenham praticamente duplicado em relação a 1986, o seu nível permanece sensivelmente inferior ao nível dos preços comunitários de intervenção. No que se refere à manteiga, o preço de intervenção (ver ponto 3.5) corresponde mesmo aproximadamente ao triplo dos preços mundiais.

Evolução da produção leiteira na Comunidade

2.9. O leite, que representa em 1991, em valor, uma parte correspondente a 15,8% da produção agrícola final da Comunidade, é de longe o produto agrícola mais importante. Um milhão e meio de exploradores agrícolas comunitários são produtores de leite.

2.10. No interior da Comunidade, a sua importância varia consideravelmente de um país para outro: nos Estados-membros do Norte, a parte do sector do leite corresponde grosso modo a um quinto da produção agrícola final atingindo os valores máximos na Irlanda (31,7% em 1991) e no Luxemburgo (47,3% em 1991), enquanto que nos Estados-membros mediterrânicos a parte relativa a este sector fica aquém dos 15% (ver anexo XVIII).

2.11. Os principais produtores entre os Estados-membros são, em 1990, a França e a Alemanha com uma produção respectivamente de 26,5 e de 23,6 milhões de toneladas (não incluindo a produção leiteira da antiga R.D.A. avaliada em 4,9 milhões de toneladas), ou seja 46% da produção leiteira comunitária.

2.12. Desde 1983 a produção leiteira da Comunidade calculada a Doze passou de 118,8 milhões de toneladas para 109,0 milhões de toneladas em 1990, o que equivale a uma redução de 8,2% durante o período em que estava em vigor o regime que visava o controlo da produção leiteira (ver anexo VI). Esta redução pode ser constatada na maioria dos Estados-membros. A diminuição da produção leiteira foi fraca na Irlanda e no Luxemburgo. Estes dois países receberam, desde o princípio, uma quota suplementar retirada da reserva comunitária em virtude da importância que a produção leiteira reveste nesses dois Estados-membros (ver anexo VII). A variação da produção é difícil de apreciar em Itália e na Grécia ⁽¹⁾ onde a aplicação incompleta do regime lhe retirou o seu carácter dissuasivo tornando-o assim ineficaz. Em Espanha, o Tribunal não pôde constatar a evolução real da produção leiteira que, segundo as estatísticas transmitidas à Comissão, seria inferior à quantidade global garantida. Na ausência das declarações previstas ⁽²⁾, o Tribunal não conseguiu, durante a inspecção efectuada em 1991 e no início de 1992, obter da parte das autoridades espanholas os elementos que lhe teriam permitido confirmar que a produção leiteira não ultrapassa a quantidade global garantida.

2.13. Ao excluir as quantidades reduzidas de leite que são autoconsumidas no interior da exploração agrícola, o conjunto da produção leiteira e dos produtos lácteos ou é entregue a uma empresa leiteira (cerca de 90,5% da produção leiteira) ou vendido directamente aos consumidores (cerca de 3% da produção leiteira). As entregas representam portanto de longe o principal destino da produção leiteira e constituem o agregado em relação ao qual existem dados mais fiáveis. Segundo as estatísticas disponíveis, a proporção das entregas em relação ao conjunto da produção leiteira sofreu uma redução entre 1983 e 1990 passando, para a Comunidade a Doze, de 92,1% para 90,5%.

2.14. Nos Estados-membros em que a produção obtém os melhores resultados, as vendas directas constituem uma

(1) A Grécia, não sendo auto-suficiente em produtos lácteos, logo que as suas autoridades acreditaram que a produção leiteira ia atingir o nível da quantidade global garantida, solicitou um aumento desta quantidade de cerca de 20%. — Pergunta escrita nº 1084/91 do Sr. Filippos Pierros à Comissão (JO C 311 de 2.12.1991, p. 23).

(2) Regulamento (CEE) nº 1546/88 da Comissão de 3 de Junho de 1988 que fixa as regras de execução da imposição suplementar referida no artigo 5º-C do Regulamento (CEE) nº 804/68 — artº. 15º e 16º (JO L 139 de 4.6.1988, p. 12).

percentagem ínfima da produção. Quando existem dados estatísticos, o que nem sempre é o caso, verifica-se que as vendas directas sofrem uma redução mais ou menos rápida conforme os Estados-membros. Se, relativamente aos Estados-membros que não declaram as suas vendas directas, as quantidades globais garantidas visadas no Regulamento (CEE) nº 857/84 são tomadas como base de referência, pode considerar-se que entre 1985 e 1990 as vendas directas diminuíram de 3,5% para 2,8% da produção leiteira da Comunidade, não incluindo Portugal.

2.15. O autoconsumo na exploração não está indicado nas séries estatísticas. Pode contudo ser calculado pela percentagem da soma das entregas e das vendas directas em relação à produção total. Uma vez que a percentagem diminuiu de 94,8% em 1985 para 93,4% em 1990, o autoconsumo teria aumentado proporcionalmente em relação à produção total. Teria mesmo aumentado em termos absolutos, passando de 5 970 000 para 7 089 000 toneladas (ver anexo IX). O seu aumento teria sido particularmente elevado na Alemanha e nos Países Baixos, enquanto que nos Estados-membros que não aplicaram o regime de quotas (Espanha, Grécia, Itália), o autoconsumo teria permanecido ao mesmo nível que antes da introdução do regime de quotas.

2.16. Os valores do quadro no anexo IX, calculados conforme se descreve anteriormente, reflectem que o autoconsumo para a alimentação humana teria aumentado cerca de 20% (+ 0,114 milhões de toneladas), enquanto que o número de explorações diminuiu 10% entre 1985 e 1987. Esta tendência que prosseguiu, com toda a probabilidade, para além de 1987, concilia-se mal com a tendência dos agricultores de darem prioridade à utilização dos produtos lácteos embalados. A explicação para estas divergências poderá certamente encontrar-se na declaração das vendas directas por quantidades inferiores à realidade. A ausência de estatísticas específicas para as vendas directas em determinados Estados-membros impede uma apreciação mais desenvolvida deste fenómeno.

Evolução do consumo do leite e dos produtos lácteos

2.17. Apenas cerca de um quarto da produção leiteira é consumido como produtos frescos (leite para consumo directo, natas, iogurte, etc.). O resto é transformado em produtos que podem ser mais facilmente conservados e armazenados: manteiga (36%), queijo (23%), leite em pó (5%) e leite condensado (2%).

2.18. O consumo de leite e produtos lácteos na Comunidade está em declínio desde 1987. Com efeito, passou de

cerca de 95 milhões para 91 milhões de toneladas em 1990, embora a produção comercializada se continue a situar em 1990 em cerca de 102 milhões de toneladas. O desequilíbrio entre a produção e o consumo é tanto mais inquietante porquanto o consumo inclui importantes vendas subvencionadas de manteiga e de leite desnatado em pó para a alimentação animal.

2.19. Na CEE, o consumo por habitante do conjunto dos produtos lácteos expressos em equivalente-leite gordo situa-se actualmente em cerca de 310 kg por ano, enquanto que há dez anos atingia apenas 300 kg ⁽¹⁾. De um modo geral, o consumo de produtos lácteos aumentou nos países mediterrânicos, onde o consumo de produtos lácteos continua a ser o mais fraco, tendo diminuído nos Estados-membros onde apresentava os valores mais elevados, nomeadamente na Irlanda, na Dinamarca e no Reino Unido.

2.20. Esta evolução do consumo é influenciada não só pelos preços relativos do leite e dos produtos lácteos em relação aos produtos de substituição mas igualmente pela alteração dos hábitos dos consumidores e pela disponibilidade dos produtos de substituição do leite. A análise pormenorizada desta evolução conduz à constatação de um ligeiro aumento do consumo de leite e de produtos frescos (+10% entre 1983 e 1990), de um aumento mais significativo do consumo de queijo (+19,5% entre 1983 e 1990 — ver anexo XII) e de um forte declínio do consumo de leite desnatado em pó (-50% entre 1983 e 1990 — ver anexo XI). Apesar das medidas comunitárias para promover o consumo de manteiga, principal produto lácteo, a tendência para a redução acelerou-se durante os últimos anos (-12,7% entre 1987 e 1990 — ver anexo X). A evolução negativa do consumo da manteiga é largamente imputável a uma alteração do comportamento dos consumidores que se orientam mais para os produtos concorrentes, como a margarina, as manteigas ligeiras e as misturas de matérias gordas lácteas e não lácteas. Estes novos produtos concorrentes de determinados produtos lácteos aparecem continuamente nos mercados; as suas participações no mercado são de momento bastante limitadas mas estão destinadas a aumentar numa medida difícil de prever.

Evolução das exportações e das importações

2.21. As exportações de equivalente-leite, depois de terem atingido um valor máximo de 16,5 milhões de toneladas em 1988, dos quais cerca de 7 milhões de toneladas de equivalente-leite exportados para a ex-URSS sob a forma de manteiga voltaram a descer para um valor de 12,8 milhões de toneladas em 1990.

2.22. Durante o período sucessivo à introdução do regime de quotas, a participação da Comunidade no comércio mundial passou de 42,9% em 1985 para 48,1% em 1990 num total relativamente estável que se situa entre 27 e 30 milhões de toneladas.

2.23. Em 1990, as importações de produtos lácteos na Comunidade podem ser calculadas em mais de 4 milhões de toneladas. As importações de manteiga (88 728 toneladas em 1990, ou seja cerca de 1,6 milhões de toneladas de equivalente-leite) destinam-se quase exclusivamente ao Reino Unido (62 159 toneladas em 1990). No que se refere ao queijo, a Itália (36 787 toneladas), o Reino Unido (20 062 toneladas) e a Alemanha (17 956 toneladas) partilham em 1990 os dois terços das importações de 113 106 toneladas (mais de um milhão de toneladas de equivalente-leite).

2.24. Mesmo apesar de determinados fluxos tradicionais de importações de produtos lácteos na Comunidade, nomeadamente as importações de manteiga para o Reino Unido, terem, na sequência de acordos internacionais, resistido até ao momento à preferência comunitária, o total das importações a partir de países terceiros representa apenas uma parte mínima do consumo comunitário de produtos lácteos (cerca de 4%).

Ajuda alimentar

2.25. Uma parte das exportações comunitárias (cerca de 10%) é imputável às acções de ajuda alimentar. A ajuda alimentar a favor dos países em vias de desenvolvimento, geralmente os mais desprovidos, traduziu-se em 1990 em 8 885 toneladas de butteroil e em 74 647 toneladas de leite desnatado em pó. Esta ajuda revela uma tendência para baixar desde 1982. Com efeito, os programas de ajuda alimentar da Comunidade evoluíram de 150 000 toneladas de leite desnatado em pó (cerca de 1,6 milhões de toneladas de equivalente-leite) e de 45 000 toneladas de butteroil (cerca de 1,1 milhões de toneladas de equivalente-leite) para 94 100 toneladas de leite desnatado em pó (cerca de 1 milhão de toneladas de equivalente-leite) e 18 000 toneladas de butteroil em 1990 (cerca de 0,5 milhão de toneladas de equivalente-leite). No total, as exportações a título da ajuda alimentar passaram de cerca de 2,6 milhões de toneladas para cerca de 1,4 milhão de toneladas de equivalente-leite (ver igualmente o ponto 3.10). As despesas orçamentais para financiar essa ajuda alimentar evoluíram de 378,8 Mio ECU em 1984 para 103,3 Mio ECU em 1990 (ver anexo XV).

⁽¹⁾ O paradoxo aparente do consumo global em declínio (ver ponto 2.18) e do consumo por habitante em aumento explica-se por variações demográficas da população da Comunidade.

Desequilíbrio do mercado do leite e dos produtos lácteos

2.26. A fim de avaliar a situação do mercado quanto ao seu equilíbrio, convém examinar diferentes elementos de apreciação, nomeadamente a taxa de auto-abastecimento comunitário em produtos lácteos, a evolução das existências comunitárias, bem como a evolução das exportações de produtos lácteos, incluindo a ajuda alimentar.

Taxa de auto-abastecimento da Comunidade conforme os diferentes produtos lácteos

2.27. No que se refere aos três principais produtos lácteos que são objecto de comércio internacional, a saber, a manteiga, o leite desnatado em pó e o queijo, a Comunidade ultrapassou largamente o nível do seu auto-abastecimento.

2.28. Durante o período de 1983 a 1990, a produção de manteiga diminuiu fortemente. Em 1983, a produção de manteiga excedia o consumo em 50%. Graças particularmente às medidas especiais tomadas para encorajar o consumo de manteiga e devido à redução da produção, o desvio entre a produção e o consumo de manteiga reduziu, em 1990, para 19%.

2.29. Em relação ao leite desnatado em pó, cujo consumo permanece largamente subvencionado, o desequilíbrio acentuou-se apesar da redução importante da produção. Em 1990, a produção ultrapassava em 53% o consumo comunitário, enquanto que até 1988 a situação era nitidamente mais equilibrada entre o consumo e a produção.

2.30. Menos grave parece ser a situação no sector do queijo onde, graças ao aumento importante do consumo, este permanece apenas de 6 a 8% inferior à produção.

Evolução das existências de manteiga e de leite desnatado em pó

2.31. Em Junho de 1991, as existências de manteiga e de leite desnatado em pó atingiram um nível equivalente a respectivamente 3 e 6 meses de consumo. Este nível não é excessivamente inquietante. Pelo contrário, a rapidez com que as existências se podem acumular não é senão o reflexo

do desequilíbrio nos mercados do leite e dos produtos lácteos e indica a dependência do mercado comunitário das exportações realizáveis num momento dado como o demonstra aliás a evolução das existências de manteiga e de leite desnatado em pó durante o ano de 1990. Com efeito, estas existências que, entre 1987 e 1989, tinham diminuído fortemente até se fixarem a um nível de alguns milhares de toneladas, recomeçaram a aumentar rapidamente a partir do segundo trimestre de 1990 para se fixarem em 450 000 t no que se refere à manteiga e em 498 000 t no que se refere ao leite desnatado em pó, em 30 de Junho de 1991 (ver anexos XIII e XIV). Este aumento é a consequência, por um lado, da diferença muito significativa (18 milhões de toneladas em 1990) entre a produção (109 milhões de toneladas em 1990) e o consumo (91 milhões de toneladas) e, por outro, da redução das exportações particularmente em 1991 ⁽¹⁾. No sentido contrário, as existências diminuem apenas lentamente, mesmo se o seu escoamento no interior da Comunidade é favorecido por subvenções substanciais.

Ausência de mercados solventes importadores

2.32. As exportações para países terceiros raramente podem ser desenvolvidas por diferentes razões, particularmente porque representam já perto de metade do comércio mundial de produtos lácteos. Em outras partes do mundo onde poderia haver poder de compra, nomeadamente na Ásia, as populações consomem tradicionalmente menos produtos lácteos do que nos países industrializados ocidentais. Os produtos lácteos exportados, em particular no âmbito da ajuda alimentar, são frequentemente utilizados para reconstituírem no país importador produtos lácteos designados frescos tais como o leite gordo, os iogurtes ou os queijos frescos. Porém, nos países em vias de desenvolvimento mais desprovidos, que beneficiam mais da ajuda alimentar, nem o poder de compra das populações locais nem os recursos públicos permitem às pequenas empresas de reconstituição de produtos lácteos o equilíbrio das suas contas.

Desequilíbrio contínuo

2.33. Desde 1984, encontra-se regularmente nos considerandos de diferentes regulamentos do Conselho ⁽²⁾ uma descrição dos objectivos a atingir pelas medidas que visam o controlo da produção leiteira.

⁽¹⁾ A diminuição das exportações encontra a sua explicação principal na guerra do Golfo.

⁽²⁾ Regulamento (CEE) nº 856/84 do Conselho de 31 de Março de 1984 que altera o Regulamento de base (CEE) nº 804/68 do Conselho de 27 de Junho de 1968 que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 90 de 1.4.84, p. 10).

2.34. Assim, o Conselho constata em 1984 que a situação do mercado dos produtos lácteos na Comunidade se caracteriza por excedentes estruturais que resultam de um desequilíbrio entre a oferta e a procura desses produtos. Em seguida, o Conselho apercebe-se de que, apesar da aplicação da imposição de co-responsabilidade, instituída pelo Regulamento (CEE) nº 1079/77, o aumento da recolha de leite prossegue a um ritmo tal que o escoamento das quantidades suplementares origina encargos financeiros e dificuldades do mercado que põem em causa o futuro da política agrícola comum ⁽¹⁾. No momento da introdução do regime de quotas, o Conselho considera que, após um exame atento das diferentes soluções possíveis para restabelecer o equilíbrio do sector leiteiro, se afigura que, apesar das dificuldades administrativas que a sua aplicação pode implicar, o método simultaneamente mais eficaz e com efeito menos brutal sobre o lucro dos produtores consiste na criação, ... , de uma imposição suplementar a incidir sobre as quantidades de leite recolhidas para além de um limiar de garantia ⁽²⁾.

2.35. Dois anos mais tarde, em 1986, o Conselho constata ⁽³⁾ que, à luz da evolução do mercado, o nível das quantidades globais garantidas mostrou ser superior ao nível a considerar desejável para se alcançar uma situação de equilíbrio entre a oferta e a procura e que é, em consequência, necessário reduzir 3% as quantidades globais garantidas.

2.36. Ainda dois anos depois, em 1988, o Conselho constata de novo ⁽⁴⁾ que os resultados obtidos com a aplicação do referido regime se revelam já insuficientes para se atingir, no final do período de aplicação do regime de quotas fixado em cinco anos, o objectivo de adaptação da oferta à procura e que é, por conseguinte, necessário alterar a duração do referido regime para oito períodos de doze meses.

2.37. Em Junho de 1991, o Conselho continua a considerar que o mercado do leite e dos produtos lácteos se caracteriza por uma situação excedentária persistente e que, dada a necessidade imperiosa de alcançar um certo

⁽¹⁾ Regulamento (CEE) nº 856/84 do Conselho de 31 de Março de 1984 que altera o Regulamento (CEE) nº 804/68 que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos — terceiro considerando (JO L 90 de 1.4.1984, p. 10).

⁽²⁾ Regulamento (CEE) nº 856/84 do Conselho de 31 de Março de 1984 que altera o Regulamento (CEE) nº 804/68 que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos — quarto considerando (JO L 90 de 1.4.1984, p. 10).

⁽³⁾ Regulamento (CEE) nº 1335/86 do Conselho de 6 de Maio de 1986 que altera o Regulamento (CEE) nº 804/68 que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos — segundo considerando (JO L 119 de 8.5.1986, p. 19).

⁽⁴⁾ Regulamento (CEE) nº 1109/88 do Conselho de 25 de Abril de 1988 que altera o Regulamento (CEE) nº 804/68, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos — primeiro considerando (JO L 110 de 29.4.88, p. 27).

equilíbrio entre a oferta e a procura, é conveniente proceder a uma redução das quantidades globais garantidas ⁽⁵⁾.

2.38. Assim, ao longo de todo o período de aplicação das medidas que visam o controlo da produção leiteira e em particular do regime de quotas, é reafirmado o mesmo objectivo, que consiste em alcançar um certo equilíbrio entre a oferta e a procura no sector do leite.

2.39. As constatações do Conselho enumeradas anteriormente mostram que o legislador comunitário, confrontado com a necessidade de limitar as despesas que decorrem do aumento dos excedentes no mercado leiteiro, optou pela introdução do regime de quotas de preferência à redução dos preços de apoio nesse mercado que teria como resultado estimular produções muitas vezes difíceis de vender. Ao apoiar os preços a níveis que têm mais em conta exigências sociais ligadas à manutenção dos lucros que realidades do mercado, a Comunidade afastou-se contudo da lógica de afectação dos recursos em função do resultado económico uma vez que os produtores se apropriam da possibilidade de produzirem uma determinada quantidade de leite com isenção de uma imposição suplementar, o que dá origem a uma renda económica, independentemente das suas capacidades respectivas.

3. ORGANIZAÇÃO COMUM DE MERCADO NO SECTOR DO LEITE E DOS PRODUTOS LÁCTEOS

3.1. A organização comum de mercado (OCM) no sector do leite e dos produtos lácteos foi criada ao mesmo tempo que a maior parte das outras organizações comuns de mercado, em 1968, pelo Regulamento (CEE) nº 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968. Actualmente, esta organização comum de mercado cobre o leite fresco, o leite condensado e o leite em pó, bem como a nata, a manteiga e determinados tipos de queijo. Todos os produtos lácteos beneficiam indirectamente do sistema de intervenção instituído para a manteiga e o leite desnatado em pó.

Objectivos

3.2. A organização comum de mercado visa atingir os objectivos definidos no artigo 39º do Tratado. Para realizar

⁽⁵⁾ Regulamento (CEE) nº 1630/91 do Conselho de 13 de Junho de 1991 que altera o Regulamento (CEE) nº 804/68, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos — segundo considerando (JO L 150 de 15.6.1991, p. 19).

esses objectivos, a regulamentação comunitária prevê um regime único das trocas nas fronteiras exteriores e das medidas de intervenção no mercado a tomar por organismos de intervenção nos Estados-membros. Essas medidas devem ser uniformizadas a fim de não entravar a livre circulação dos produtos considerados, no interior da Comunidade.

3.3. Portanto, a Comissão, através da gestão da organização comum de mercado, deve em especial estabilizar os mercados e assegurar um rendimento equitativo para os produtores de leite graças à manutenção do preço de mercado do leite a um nível indicativo próprio de cada campanha leiteira, mas uniforme para toda a Comunidade. Deve igualmente procurar garantir preços razoáveis para os consumidores.

Meios e mecanismos

3.4. É através da estabilização dos preços, em especial da manteiga e do leite desnatado em pó, que a Comissão consegue manter o preço do leite gordo ao nível desejado. A opção de concentrar a intervenção nesses dois produtos é devida ao facto de, no essencial, os eventuais excedentes de leite serem transformados em manteiga e em leite desnatado em pó devido à facilidade de armazenamento destes.

Preços de intervenção

3.5. Os meios postos em prática para gerir a organização comum de mercado incluem «principalmente a fixação anual de um preço indicativo ⁽¹⁾ para o leite, de preços limiar ⁽²⁾ determinados para os produtos piloto dos

(1) O Regulamento (CEE) nº 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, no seu artigo 3º (JO L 148 de 28.6.1968, p. 13) precisa que é fixado anualmente, antes de 1 de Agosto, em relação à campanha leiteira a iniciar no ano seguinte, um preço indicativo para o leite que contenha 3,7% de matérias gordas, entregue na empresa de tratamento de leite. Este preço indicativo é «o preço do leite que se pretende assegurar no que respeita à totalidade do leite vendido pelos produtores no decurso da campanha leiteira na medida das hipóteses de escoamento existentes no mercado da Comunidade e nos mercados exteriores».

(2) O Conselho, decidindo sob proposta da Comissão, fixa anualmente, para a campanha leiteira seguinte, os preços limiar de determinados produtos. Estes preços são fixados de tal forma que, tendo em conta a protecção necessária da indústria de transformação da Comunidade, os preços dos produtos lácteos importados se situem a um nível correspondente ao preço indicativo do leite.

produtos lácteos repartidos em grupos... e de um preço de intervenção ⁽³⁾ para a manteiga » ⁽⁴⁾, o leite desnatado em pó e certos queijos.

Medidas de intervenção

3.6. As medidas de intervenção têm por objectivo garantir para o leite o preço indicativo comum franco na empresa de tratamento de leite. Para esse efeito, era necessário prever, além das intervenções relativas à manteiga e à nata fresca, outras medidas de intervenção comunitárias com vista a apoiar a valorização das proteínas do leite e a estabilizar os preços dos produtos cujo papel na formação dos preços ao produtor de leite é particularmente importante ⁽⁴⁾. Na prática, as medidas de intervenção consistem especialmente na compra a um preço predeterminado pelos organismos de intervenção dos excedentes de manteiga e de leite desnatado em pó, bem como de queijo, nomeadamente o Grana Padano e o Parmigiano Reggiano, que lhes são oferecidos quando esses excedentes provocam uma baixa significativa dos preços do mercado. Os excedentes comprados são colocados em armazéns públicos. São igualmente pagas ajudas para a armazenagem privada desses produtos, a fim de fazer face aos excedentes sazonais.

Medidas de escoamento

3.7. Desde 1974, a Comunidade adoptou medidas com vista a sanear o desequilíbrio do mercado. Para absorver os excedentes de produção e com vista a estimular a procura interna, concede ajudas à utilização do leite desnatado em pó, ajudas à utilização das matérias gordas butíricas (por exemplo, ajudas à compra de manteiga efectuada pelas instituições e colectividades sem fins lucrativos, manteiga de pastelaria,...) e subsídios para o leite destinado aos alunos dos estabelecimentos de ensino.

3.8. Além disso, os exportadores beneficiam de restituições para as suas vendas no mercado mundial. Os excedentes de produção, que tendem a perpetuar-se, têm também tendência para fazer baixar os preços no mercado mundial e, por intermédio das restituições assim reforçadas, aumentam a despesa orçamental da Comunidade.

(3) Os preços de intervenção são fixados para a manteiga, o leite desnatado em pó e determinados queijos. O organismo de intervenção tem a obrigação de comprar as quantidades que respeitam determinados critérios de qualidade oferecidas a esse preço, desde que as compras não estejam suspensas. Nesse caso, relativamente à manteiga, aplica-se um sistema de compra por concurso. As compras de leite desnatado em pó estão limitadas ao período compreendido entre 1 de Março e 31 de Agosto e a uma quantidade de 106 000 t. Para além dessa quantidade, as compras podem ser suspensas e o apoio ao mercado realiza-se por meio de outras medidas.

(4) Regulamento (CEE) nº 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968 — segundo considerando — (JO L 148 de 28.6.1968, p. 13).

3.9. A ajuda alimentar sob a forma de butteroil ⁽¹⁾ (com pelo menos 99,8% de matérias gordas de leite) e de leite desnatado em pó foi igualmente considerada, pelo menos no início, como uma medida de escoamento dos excedentes de produção, podendo os comportamentos de consumo alterar-se e os países em vias de desenvolvimento beneficiários transformar-se em mercados solventes.

3.10. Apesar destas medidas, no passado tiveram de efectuar-se periodicamente vendas de liquidação de stocks abaixo dos preços de intervenção (por exemplo: venda de 307 000 toneladas de manteiga à ex-URSS em 1988).

Regime de trocas

3.11. A realização de um mercado único do leite e dos produtos lácteos para a Comunidade implica, além de um regime único de preços e das medidas de intervenção, o estabelecimento de um regime único de trocas nas suas fronteiras exteriores. Este regime de trocas associa-se ao sistema de intervenção e inclui um sistema de direitos niveladores na importação e de restituições na exportação. A finalidade deste regime de trocas regulamentado é estabilizar o mercado comunitário evitando, nomeadamente, que as flutuações dos preços no mercado mundial se repercutam nos preços praticados no interior da Comunidade ⁽²⁾.

3.12. Situando-se os preços comunitários muito acima dos preços mundiais, as exportações só se tornam possíveis graças às restituições pagas aos exportadores. No que se refere às despesas de restituição, o custo das exportações passou de 1 943,4 Mio ECU em 1984 para 1 945,8 Mio ECU em 1990, passando por um valor máximo de 3 082,4 Mio ECU em 1988.

Medidas que visam o controlo da produção de leite

3.13. Com a experiência, os responsáveis comunitários adquiriram a convicção de que o mercado do leite e dos produtos lácteos já não poderia ser reequilibrado agindo unicamente sobre a procura sem qualquer preocupação com a oferta. Contudo, consideraram que uma redução directa dos preços suficiente para equilibrar o mercado não poderia ser posta em prática sem reduzir de maneira brutal

os rendimentos dos agricultores. Assim, numa primeira fase, introduziram a imposição linear, ainda designada imposição de co-responsabilidade, para se chegar finalmente ao regime de quotas.

Imposição linear ou imposição de co-responsabilidade

3.14. Sabendo-se que o preço líquido recebido pelo produtor é o principal factor que influencia profundamente a oferta, foi introduzida em 1977 ⁽³⁾ a imposição de co-responsabilidade. Nessa época, o Conselho, que no início de cada campanha fixa o preço indicativo do leite para a campanha seguinte, considerava conveniente estabelecer uma ligação mais directa entre a produção e as possibilidades de escoamento dos produtos lácteos através da introdução, por um período plurianual (que nunca foi definido), de uma imposição que atingisse de maneira uniforme o conjunto das quantidades entregues às empresas de tratamento de leite, bem como determinadas vendas de produtos lácteos na exploração agrícola. Os produtores eram assim obrigados a assumir em parte a responsabilidade financeira dos seus excedentes.

3.15. A imposição de co-responsabilidade, fixada em Setembro de 1977 em 1,5% do preço indicativo, sofreu sucessivos aumentos até atingir 3% para a campanha de 1984/85. Desde 1 de Abril de 1989, na sequência das vendas de manteiga à ex-URSS, da introdução do regime de quotas e da conjuntura favorável dos preços praticados nos mercados de exportação e dado que as existências comunitárias são quase inexistentes, o Conselho fixou a taxa de base em 1,5%. Esta imposição não se aplica aos produtores portugueses nem aos produtores das regiões de montanha ou das zonas desfavorecidas ⁽⁴⁾.

3.16. Em 1984, o Conselho constatou ⁽⁵⁾ que, com o tempo, a imposição de co-responsabilidade tinha perdido o seu efeito e não pôde impedir que o desequilíbrio de que enferma o mercado do leite e dos produtos lácteos aumentasse no início dos anos 80. A eficácia da imposição de co-responsabilidade foi definitivamente posta em dúvida uma vez que foi suprimida no âmbito da reforma da política agrícola comum.

⁽¹⁾ As exigências relativas à composição e à qualidade do butteroil encontram-se descritas na comunicação da Comissão relativa às características dos produtos a fornecer a título da ajuda alimentar comunitária (JO C 114 de 29.4.1991, ponto I.E.1., p. 6).

⁽²⁾ Regulamento (CEE) nº 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968 — sexto considerando — (JO L 148 de 28.6.1968, p. 13).

⁽³⁾ Regulamento (CEE) nº 1079/77 do Conselho, de 17 de Maio de 1977, relativo a uma taxa de co-responsabilidade e a medidas destinadas a alargar os mercados no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 131 de 26.5.1977, p. 6).

⁽⁴⁾ Regulamento (CEE) nº 1079/77 do Conselho, de 17 de Maio de 1977, relativo a uma taxa de co-responsabilidade e a medidas destinadas a alargar os mercados no sector do leite e dos produtos lácteos — nºs 2 e 3 do artigo 1º (JO L 131 de 26.5.1977, p. 6).

⁽⁵⁾ Regulamento (CEE) nº 856/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que altera o Regulamento (CEE) nº 804/68, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos — quarto considerando (JO L 90 de 1.4.1984, p. 10).

Outras medidas que visam o restabelecimento do equilíbrio no mercado do leite e dos produtos lácteos

3.17. A introdução da imposição de co-responsabilidade foi acompanhada de «medidas específicas favoráveis ao alargamento do mercado e ao escoamento dos excedentes no mercado da Comunidade, bem como no mercado mundial» (1). O produto da imposição linear é integrado no regime das intervenções e serve para financiar acções no mercado, melhorar a qualidade do leite e subvencionar a venda de leite para os alunos dos estabelecimentos de ensino. A aplicação destas medidas foi analisada no relatório especial do Tribunal nº 1/86 (2).

3.18. A estas medidas, o Conselho acrescentou outras visando igualmente a redução da oferta tais como as ajudas à redução do número de vacas leiteiras, os prémios à não comercialização do leite ou o prémio à reconversão dos efectivos bovinos (3).

3.19. Por outro lado, a política das compras para a intervenção sob a forma de «guichet aberto» foi igualmente modificada limitando-se as compras para a intervenção durante um período do ano (4), por um lado, e, por outro, autorizando-se a suspensão das compras para a intervenção se a situação do mercado o justificar. Durante esse período de suspensão das compras para a intervenção a estabilidade do mercado pode ser preservada recorrendo-se à técnica dos concursos permanentes (5) ou ao restabelecimento das compras quando o preço do mercado descer abaixo de um limiar inferior (por exemplo, 92% do preço de intervenção) durante um período representativo.

Regime de quotas

3.20. Finalmente, um outro regime tendo em vista o controlo da produção leiteira, comumente designado por

(1) Regulamento (CEE) nº 1079/77 do Conselho, de 17 de Maio de 1977, relativo a uma taxa de co-responsabilidade e a medidas destinadas a alargar o mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 131 de 26.5.1977, p. 6).

(2) Relatório especial do Tribunal de Contas relativo às acções implementadas por contrato para alargamento dos mercados no sector do leite e dos produtos lácteos financiadas pela taxa de co-responsabilidade (JO C 127 de 26.5.1986).

(3) Regulamento (CEE) nº 1078/77 do Conselho, de 17 de Maio de 1977 (JO L 131 de 26.5.1977, p. 1).

(4) Regulamento (CEE) nº 773/87 do Conselho, de 16 de Março de 1987, que altera o Regulamento (CEE) nº 804/68 (JO L 78 de 20.3.1987, p. 1).
Regulamento (CEE) nº 777/87 do Conselho, de 16 de Março de 1987, que altera o regime de compras à intervenção para a manteiga e o leite em pó desnatado (JO L 78 de 20.3.1987, p. 10).

(5) Regulamento (CEE) nº 777/87 do Conselho, de 16 de Março de 1987, que altera o regime de compras à intervenção para a manteiga e o leite em pó desnatado (JO L 78 de 20.3.1987, p. 10).

«regime de quotas leiteiras», foi introduzido pelo Conselho quando da fixação dos preços para a campanha de 1984/85, constituindo a partir daí a medida central para a limitação da oferta. Este regime prevê o estabelecimento de uma quantidade de referência individual anual, cujo excedente está associado de direito a uma sanção financeira, a imposição suplementar. Instituído à partida por um período de cinco anos, o sistema foi prorrogado em 1988 (6) até 31 de Março de 1992. Em 1992, o Conselho, no âmbito da reforma da PAC, manteve o regime de quotas leiteiras por um período de oito anos.

3.21. O regime de quotas distingue as «entregas» às empresas de tratamento de leite e aos outros tipos de empresa industrial ou comercial, que representam o principal modo de escoamento do leite, das «vendas directas» aos consumidores de leite ou de produtos agrícolas derivados. No que se refere às entregas, os Estados-membros podem optar (ver anexo XXVI) entre duas fórmulas para aplicação da imposição suplementar: a fórmula A, nos termos da qual a penalidade é directamente devida por qualquer produtor que exceda a sua quota, e a fórmula B, nos termos da qual a imposição é devida pelo comprador (empresa de tratamento de leite ou outra), o qual a repercute em seguida pelos produtores cujos fornecimentos excedam a respectiva quota. Os produtores que excedam a sua quota específica «vendas directas» são obrigados a pagar a imposição a um organismo competente. O Tribunal é de opinião que a Comissão, tendo em conta a experiência adquirida desde há oito anos nos diferentes Estados-membros, deveria examinar qual das duas fórmulas, A ou B, é mais conveniente, em especial sob o ponto de vista da boa gestão financeira, para alcançar os objectivos prosseguidos pelo regime de quotas, a saber, o controlo da produção leiteira. Em Dezembro de 1992, o Conselho adoptou, no âmbito do novo regime, a recomendação da Comissão de 1991 relativa a uma única fórmula.

3.22. Relativamente às campanhas de 1984/85 a 1988/89, a quantidade global garantida para as entregas às empresas de tratamento de leite foi, em princípio, fixada ao nível das entregas de 1981 aumentadas 1%. A quantidade global garantida relativamente às entregas para a Comunidade a Dez fixava-se assim em 99,5 milhões de toneladas, excepto no que se refere à campanha de 1984/85, em relação à qual tinha sido previsto um período de transição com uma quota de 99,9 milhões de toneladas, para facilitar a adaptação do sector.

3.23. A possibilidade de se exceder a quantidade de referência individual é «sancionada» por uma imposição comunitária, a cargo dos produtores, designada por «imposição suplementar». Esta imposição, que entrou em

(6) Regulamento (CEE) nº 1109/88 do Conselho, de 25 de Abril de 1988, que altera o Regulamento (CEE) nº 804/68, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 110 de 29.4.1988, p. 27).

vigor em 1 de Abril de 1984 ⁽¹⁾, penaliza fortemente as quantidades comercializadas que excedam a respectiva quota. Com efeito, o montante da imposição deveria, em princípio, anular a receita correspondente a todo o leite entregue às empresas de tratamento ou directamente vendido pelo produtor para além da quantidade de referência individual previamente atribuída.

3.24. A penalidade financeira cobrada relativamente às quantidades de leite entregues pelos produtores para além da sua quota encontrava-se originalmente fixada, por quilo em excesso, em 75% do preço indicativo do leite ⁽²⁾ para as entregas nos termos da fórmula A e as vendas directas e em 100% para a fórmula B (ver ponto 3.21). Desde 1987, é idêntica para as duas fórmulas de entrega (100%, seguidamente 115% em 1990). A penalidade financeira (75% do preço indicativo) para as vendas directas não se alterou (ver anexo VIII). Assim, por exemplo, relativamente à campanha de 1990/91, o preço indicativo do leite foi fixado em 268,1 ECU por tonelada. Para os casos em que se exceder a quota específica relativa às vendas directas, a imposição suplementar é de $268,1 \times 75\% = 201,1$ ECU por tonelada, ao passo que para as duas fórmulas de entrega a sanção financeira a pagar caso se exceda a quota é de $268,1 \times 115\% = 308,3$ ECU por tonelada. Na sua comunicação de Julho de 1991 ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a evolução e o futuro da política agrícola comum, a Comissão recomenda que, caso se exceda a quantidade de referência individual, a sanção a infligir aos produtores que possuem uma quota «vendas directas» seja a mesma que têm de pagar os outros produtores.

Despesas e receitas orçamentais do sector do leite

3.25. O sector do leite foi até 1989 o mais oneroso (cerca de 20% das despesas FEOGA-Garantia) de todos os sectores da política agrícola comum. Somente a partir de 1990 os pagamentos a favor da OCM das matérias gordas e das proteaginosas ultrapassaram os relativos ao mercado dos produtos lácteos (ver anexo XXI).

(1) O Regulamento (CEE) nº 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) nº 856/84, de 31 de Março de 1984, institui portanto, com efeito a partir de 1 de Abril de 1984, uma «imposição suplementar» a cargo dos produtores de leite que excedam a sua quantidade anual de referência previamente atribuída.

(2) O Regulamento (CEE) nº 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, precisa, no seu artigo 3º (JO L 148 de 28.6.1968, p. 13), que é fixado anualmente, antes de 1 de Agosto, em relação à campanha leiteira que se inicia no ano seguinte, um preço indicativo para o leite. Esse preço indicativo é «o preço do leite que se pretende assegurar no que respeita à totalidade do leite vendido pelos produtores no decurso da campanha leiteira na medida das hipóteses de escoamento existentes no mercado da Comunidade e nos mercados exteriores».

Evolução das despesas orçamentais

3.26. Embora entre 1983 e 1991 as despesas totais do FEOGA-Garantia tenham duplicado para atingirem 31 527,8 Mio ECU em 1991, os pagamentos efectuados no âmbito da OCM do sector do leite e dos produtos lácteos permaneceram praticamente ao mesmo nível desde a introdução do regime de quotas. Contudo, de 1983 a 1984, as despesas aumentaram 1 371,9 Mio ECU (+27,8%). Este excesso de despesas explica-se por um aumento de 611,4 Mio ECU relativo às despesas de armazenagem e de 616,6 Mio ECU relativo às restituições para a exportação (ver anexo I), o que reflecte os problemas surgidos na época em relação a este mercado.

3.27. As despesas globais no sector do leite em 1991 ascenderam a 6 786,3 Mio ECU, antes da compensação com a imposição linear e a imposição suplementar, representando um aumento de cerca de 700 Mio ECU relativamente ao exercício anterior, mas ao mesmo nível que as dos exercícios de 1988 e 1989, que se tinham caracterizado por restituições à exportação particularmente elevadas (ver anexo I). As despesas recentes estão contudo próximas do nível nominal registado em 1984, isto é, no momento da introdução do regime de quotas. É todavia necessário sublinhar que desde o exercício de 1989 é contabilizada fora do capítulo 20 — leite e produtos lácteos — uma despesa de uma certa importância, os reembolsos aos Estados-membros das medidas de escoamento de manteiga das existências públicas (3 200 Mio ECU a reembolsar em quatro anos); em 1991, esta despesa elevou-se a 797,4 Mio ECU.

3.28. Examinando os diferentes tipos de despesas relativas a esta OCM, constata-se que as despesas na intervenção baixaram progressivamente de 2 729,7 Mio ECU em 1983 para 2 133,9 Mio ECU em 1991. As despesas de escoamento variam amplamente entre 400 e 900 Mio ECU por ano, às quais é igualmente necessário acrescentar as quatro parcelas anuais de cerca de 800 Mio ECU para reembolsar aos Estados-membros a partir de 1989 o pré-financiamento das despesas de escoamento das existências públicas de manteiga incorridas em 1987 e 1988. Os custos originados pelas medidas que visam o controlo da produção leiteira, em especial sob a forma de indemnizações ao abandono definitivo ou à suspensão temporária da produção de leite, ascenderam em 1991 a 688,3 Mio ECU.

Evolução das receitas orçamentais

3.29. No que se refere às receitas, a imposição linear, que representa o número principal, baixou de 527,4 Mio ECU em 1983 para 292,0 Mio ECU em 1991. A imposição

suplementar sofre flutuações bastante importantes que têm origem, por um lado, na variação dos níveis a que as quotas são excedidas e, por outro, nas compensações variáveis a partir da mesma rubrica orçamental, analisadas no ponto 3.30 do presente relatório, com as despesas permitidas pelo Regulamento (CEE) nº 857/84 para financiar a compra de quotas com vista à reestruturação da produção leiteira; em especial em 1985, a imposição traduziu-se numa despesa devido ao reembolso à Alemanha da imposição indevidamente paga ao FEOGA em 1984. O total da imposição de co-responsabilidade e da imposição suplementar representa apenas cerca de 5,9% da totalidade das despesas do sector do leite, excluindo as medidas específicas de ajuda à redução da produção.

Imputação orçamental de determinadas receitas no sector do leite

3.30. A imposição suplementar, à semelhança da imposição de co-responsabilidade, não constitui um recurso próprio da Comunidade nos termos do artigo 201º do Tratado. É considerada uma despesa negativa em proveito do capítulo 20 «leite e produtos lácteos» do título 2 da parte B do orçamento. O Tribunal recorda a crítica que já formulou relativamente à utilização do método das despesas negativas através da inscrição no orçamento de determinadas receitas como dedução das despesas (ver ainda o último relatório anual relativo ao exercício de 1990, pontos 3.21 — 3.22) ⁽¹⁾. A prática que consiste em incluir números negativos no orçamento das despesas é contrária ao princípio orçamental da universalidade, consagrado no nº 1 do artigo 4º do Regulamento Financeiro nos seguintes termos: as receitas e despesas são inscritas pelo seu montante integral no orçamento e nas contas, sem qualquer compensação entre si. ⁽²⁾

4. APLICAÇÃO DAS MEDIDAS DE CONTROLO DA PRODUÇÃO DE LEITE

4.1. Inicialmente fixadas a um nível demasiado elevado relativamente à procura, as quantidades de referência garantidas foram sucessivamente reduzidas pelo Conselho desde que se aplica o regime de quotas (ver anexo IV).

Evolução da produção e das quotas

4.2. A título de balanço provisório, convém examinar se o regime de quotas, em especial a parte relativa às entregas

às empresas de tratamento de leite, a sua componente mais importante, foi bem sucedido no controlo da produção durante as sucessivas campanhas leiteiras.

4.3. Após a primeira campanha de aplicação do regime (1984-1985), as entregas mantiveram-se constantemente acima das quantidades globais garantidas para toda a Comunidade, passando de 99,2 milhões de toneladas da primeira campanha para 93,3 milhões de toneladas (excluindo Espanha e Portugal) na sétima campanha (1990/91). A diminuição da produção concentrou-se nas quarta (1987/88) e quinta campanhas (1988/89), relativamente às quais a redução das quotas coincidiu com a aplicação das medidas relativas ao abandono definitivo e à suspensão temporária da produção de leite. Desde então, assiste-se a uma quase estabilização da produção comunitária até 1991.

4.4. No que se refere aos casos em que as quotas foram relativamente excedidas, constata-se que, para a quinta campanha (1988/89), as quantidades globais garantidas foram mais excedidas que nos períodos anteriores ou posteriores (ver gráfico no anexo V).

4.5. Relativamente à sexta campanha, a saber 1989/90, as entregas atingiram 98,7 milhões de toneladas (incluindo Espanha), face a um nível de quantidades globais disponíveis de 97,7 milhões de toneladas. Contudo, é de assinalar que as quantidades em excesso relativamente ao limite superior teriam sido duas vezes mais elevadas se as medidas do «Pacote Nallet ⁽³⁾» não tivessem provocado um aumento global de um por cento das quantidades disponíveis nos Estados-membros no momento em que se concluiu a campanha de 1989/90.

Não aplicação do regime por determinados Estados-membros

4.6. O Tribunal constata que nos Estados-membros onde se encontram as grandes regiões de produção de leite, em especial no norte da Comunidade, as medidas que visam o controlo da produção leiteira são aplicadas de maneira relativamente estrita. Em contrapartida, o regime de quotas é aplicado de forma incompleta em Espanha, na Grécia e em Itália (ver ponto 4.55).

Acções relativas aos preços

4.7. As medidas que visam o controlo da produção leiteira, de que o regime de quotas é o elemento central, reflectem a vontade de o legislador alcançar uma limitação e mesmo uma redução quantitativa da produção de leite

⁽¹⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 1990 acompanhado das respostas das instituições (JO C 324 de 13.12.1991, p. 59).

⁽²⁾ Publicação do texto actualizado do Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO C 80 de 25 de Março de 1991, p. 4).

⁽³⁾ Ver nota nº 1 da página 15.

sem que para tal tenha necessariamente de se proceder à diminuição dos preços comunitários. Desde a introdução do regime de quotas em 1984, os preços indicativos continuaram a ser fixados para cada campanha a um nível que permaneceu sensivelmente o mesmo, a saber 278,4 ECU por tonelada para as campanhas de 1985/86 a 1989/90 e 268,1 ECU por tonelada desde a campanha de 1991/92. Assim, de 1984 a 1987, os preços do leite pagos aos produtores permaneceram estáveis na maior parte dos Estados-membros. Em contrapartida, no decurso do período 1988-1989 aumentaram sensivelmente no Benelux, na Alemanha, na Dinamarca e na Irlanda. Durante esse mesmo período, os preços do leite pagos aos produtores alemães, dinamarqueses e luxemburgueses ultrapassaram mesmo o preço indicativo do leite. Em 1990 e 1991 os preços pagos aos produtores em todos os Estados-membros com excepção de Itália desceram abaixo do preço indicativo (ver anexo VIII). Os preços pagos aos produtores variam de um país para outro, podendo as diferenças entre os primeiros ser bastante significativas: em 1990 registou-se em Itália o preço mais elevado pago aos produtores, 34,48 ECU/100 kg, ao passo que o preço mais baixo foi constatado na Irlanda, 22,14 ECU/100 kg. Estas diferenças de preços são influenciadas sobretudo pelo nível de auto-suficiência em produtos lácteos dos Estados-membros. Em geral os preços pagos aos produtores são mais baixos na Irlanda, país excedentário e exportador de produtos lácteos, ao passo que os mais elevados são pagos em Itália, país deficitário e importador de produtos lácteos. No que diz respeito às flutuações ao longo dos anos dos preços pagos aos produtores, pode constatar-se que os preços baixam quando as existências comunitárias de manteiga e de leite desnatado em pó aumentam e inversamente.

Atenuação do regime de quotas

4.8. O regime de quotas sofreu alterações sucessivas para reduzir o seu carácter coercivo, o que pode constatar-se em especial através da atenuação do regime comunitário a favor de sistemas adaptados às necessidades nacionais e através da diluição do efeito dissuasor da imposição suplementar.

Atenuação do regime comunitário a favor de sistemas adaptados às necessidades nacionais

4.9. Esta atenuação do regime de quotas reveste dois aspectos, a saber, a complexidade da regulamentação e as suas diferentes interpretações, bem como as adaptações do regime de quotas às necessidades nacionais.

Complexidade da regulamentação e suas diferentes interpretações

4.10. A regulamentação comunitária, já bastante complexa no momento da publicação do relatório especial

nº 2/87 do Tribunal, foi objecto de complementos e de adaptações ⁽¹⁾ que tornam ainda mais difícil a aplicação do controlo da produção leiteira. Com efeito, o regime de

(1) Foram introduzidas várias alterações substanciais ao regime de quotas desde 1986. Inicialmente fixado em 1984, o volume global das quantidades garantidas foi reduzido em 1986, em 1987 e de novo em 1991. Em 1986 e em 1991, o Conselho estabeleceu, em ligação com as reduções de quotas, um programa de ajudas ao abandono definitivo da produção leiteira e, em 1987, um programa de indemnizações à suspensão temporária de uma parte das quotas.

Em compensação, foram atribuídas quotas suplementares em 1989 por duas razões:

- a) por um lado, na sequência de um acórdão do Tribunal de Justiça, 600 000 t a uma determinada categoria de produtores conhecidos pela designação «SLOM» (proveniente do neerlandês «slachtoffers omschakeling» = «vítimas de reconversão»), que no passado se tinham comprometido a não comercializar leite e produtos lácteos ou a reconverterem as manadas de bovinos com orientação leiteira (ver ponto 4.11) e que, no momento da introdução do regime de quotas, foram afastados da atribuição de quotas individuais;
- b) por outro lado, quatro regulamentos de 11 de Dezembro de 1990, conhecidos sob a designação de «Pacote Nallet», que tiveram como resultado um crescimento de 1%, ou de 1 039 886 t, das quantidades globais disponíveis dos Estados-membros. Tal facto resulta da atribuição de quotas adicionais a determinados produtores «prioritários» num montante equivalente a 1% das quantidades globais garantidas da Comunidade; deve sublinhar-se que, ao mesmo tempo, as quantidades globais garantidas foram, por um lado, reduzidas em 1% e, por outro, tornaram a aumentar 1%; com efeito, a diminuição da taxa de suspensão temporária das quotas de 5,5% para 4,5%, que acompanhou a redução definitiva das quotas de 1%, levou a deixar inalteradas as quotas individuais realmente utilizáveis;

Em Dezembro de 1990, para ter em conta a unificação alemã, a quantidade global garantida sofreu um aumento de 6 599 880 t relativamente ao período compreendido entre 1 de Abril de 1991 e 31 de Março de 1992. Em Junho de 1991, as quantidades de referência globais garantidas de todos os Estados-membros foram reduzidas linearmente em 2% para ter em conta a evolução do mercado do leite; esta redução linear foi indemnizada no decurso de um período de cinco anos à razão de 10 ECU por 100 kg e por ano, isto é, no total 0,5 ECU por kg. Em função de uma outra decisão tomada ao mesmo tempo, os produtores SLOM recebem, na sequência de diversos acórdãos emitidos pelo Tribunal de Justiça, em especial em Dezembro de 1990, ou o direito a uma quantidade de referência individual ou uma majoração desta. Simultaneamente, foi instaurado um segundo programa comunitário de abandono definitivo da produção leiteira, cujo objectivo é satisfazer os recentes acórdãos do Tribunal de Justiça sem aumentar a quantidade global garantida. Este programa tem portanto por objectivo comprar aos produtores de leite quantidades de referência individuais até ao limite de 1% da quantidade global garantida, ou seja cerca de 1 milhão de toneladas para a Comunidade. Considera-se esta quantidade de quotas necessária para poder atribuir aos produtores SLOM referidos as quantidades de referência individuais suplementares a que têm direito após os recentes acórdãos do Tribunal de Justiça. Os mecanismos de sanção no caso de se exceder um teor de referência de matérias gordas do leite entregue foram igualmente alterados várias vezes desde 1986.

quotas torna-se regularmente mais complexo com medidas suplementares tais como programas de abandono definitivo da produção leiteira, com frequência especificamente elaborados por e para cada Estado-membro (ver anexo XXIV, ponto 5), ou com a mobilidade das quotas sob todas as formas de transferência. Assim, o grande número de medidas comunitárias aplicadas «à la carte» em todas as suas variantes pelos Estados-membros constitui apenas a ponta visível da complexidade dessas medidas, que oscilavam entre a diminuição ou o aumento das restrições (ver pontos 4.12-4.15).

4.11. O elevado número de recursos judiciais demonstra que, por um lado, o que está em causa é importante para os produtores de leite e que, por outro, a aplicação da regulamentação tornava possíveis margens de interpretação suficientes para justificar uma acção prejudicial. Sem contar os acórdãos emitidos pelos tribunais nacionais, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias decidiu em três dezenas de casos litigiosos na maior parte respeitantes à atribuição de quantidades de referência individuais. As decisões do Tribunal de Justiça respeitantes aos casos SLOM ⁽¹⁾ (ver ponto 4.65) tiveram consequências consideráveis sobre o referido regime, na medida em que cerca de um milhão de toneladas teve de ser reservado ex post para os produtores SLOM. Em 29 de Janeiro de 1992, encontravam-se ainda pendentes no Tribunal de Justiça cerca de 102 recursos interpostos por pessoas singulares ou colectivas. Por outro lado, o Tribunal de Justiça concedeu aos produtores SLOM o direito de receberem indemnizações. Com efeito, no seu acórdão de 19 de Maio de 1992 nos processos conjuntos C-104/89 e C-37/90, condenou a Comunidade a reparar o prejuízo sofrido pelos produtores SLOM dado o facto de estes não terem beneficiado de uma quantidade de referência desde a introdução do regime de quotas em 1984. Foram dirigidos à Comissão cerca de 800 pedidos de indemnização ⁽²⁾.

Adaptações do regime às necessidades nacionais dos Estados-membros

4.12. Se os princípios são relativamente simples, a sua tradução concreta tornou-se progressivamente mais complexa. Para atribuição inicial das quotas individuais, a regulamentação comunitária ⁽³⁾ fixou períodos de referência, por um lado, e, por outro, estabeleceu limites

superiores para as quotas individuais por Estado-membro sob a forma de uma quantidade global garantida [uma para as entregas, que resulta directamente do regulamento de base, outra para as vendas directas ⁽⁴⁾].

4.13. As disposições foram várias vezes alteradas: as primeiras entre 1984 e 1986, a fim de alargar o poder de adaptação e de modulação das quotas pelos Estados-membros em proveito de determinadas categorias de produtores, as segundas em várias ocasiões desde 1984, a fim de reduzir ou aumentar as quantidades globais garantidas dos Estados-membros, às quais é necessário acrescentar uma reserva gerida pela Comunidade (ver anexo VII).

4.14. Desde o início, e em seguida sob as mais variadas formas, foram integradas no Regulamento (CEE) nº 857/84, já referido, medidas que autorizam os Estados-membros a realizar programas nacionais para incentivar o abandono da produção de leite e para a redistribuição de quotas a agricultores considerados prioritários. Os Estados-membros fizeram uma utilização muito variável destas possibilidades de aquisição e redistribuição de quotas (ver anexo XXV). Podem adquirir quotas concedendo uma indemnização, paga em uma ou várias vezes, aos produtores que se comprometem a abandonar parte ou a totalidade da sua produção leiteira. As quantidades de referência assim libertadas são, se for caso disso, acrescentadas à reserva nacional com vista a uma redistribuição em função dos critérios estabelecidos para esse fim.

4.15. A noção de Estado-membro devedor tornou-se uma realidade a partir do momento em que foram introduzidas disposições que permitem aos Estados-membros compensar, sob diversas formas, as quantidades em excesso e as sub-realizações dos produtores individuais relativamente às suas quotas «entregas» e, para os dois primeiros períodos de aplicação do regime de quotas, pagar ao orçamento comunitário apenas a imposição correspondente ao excesso relativo à quantidade de referência nacional garantida. Por outro lado, foi conferida aos Estados-membros a possibilidade de afectar a imposição suplementar cobrada ao financiamento de programas nacionais de abandono da produção leiteira ou com vista à reestruturação da produção leiteira quando globalmente as quantidades limites do referido Estado-membro não forem ultrapassadas ⁽⁵⁾. Estas disposições reforçam a prioridade dada à responsabilidade nacional. Como consequência, a repartição geográfica da produção leiteira tende a manter-se em

⁽¹⁾ SLOM = Slachtoffers omschakeling.

⁽²⁾ Logo após o acórdão do Tribunal de Justiça, o Conselho avaliou os danos a pagar aos produtores SLOM entre 200 e 500 Mio ECU. Em Agosto de 1992, os serviços da Comissão consideraram que o montante desses danos era da ordem dos 100 Mio ECU.

⁽³⁾ Regulamento (CEE) nº 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968 (JO L 148 de 28.6.1968, p. 13).
Regulamento (CEE) nº 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais para a aplicação do direito nivelador referido no artigo 5º-C (JO L 90 de 1.4.1984, p. 13).

⁽⁴⁾ Regulamento (CEE) nº 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais para a aplicação do direito nivelador referido no artigo 5º-C do Regulamento (CEE) nº 804/68 no sector do leite e dos produtos lácteos — anexo (JO L 90 de 1.4.1984, p. 13).

⁽⁵⁾ Regulamento (CEE) nº 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais para a aplicação do direito nivelador referido no artigo 5º-C do Regulamento (CEE) nº 804/68 no sector do leite e dos produtos lácteos — nº 4 do artigo 9º (JO L 90 de 1.4.1984, p. 13).

vez de se desenvolver nas regiões onde se revela economicamente mais justificada. Assim, a especialização regional só poderá ter lugar, na melhor das hipóteses, no interior dos Estados-membros.

Diluição do efeito dissuasor da imposição suplementar

4.16. O Tribunal constatou que a diluição do efeito dissuasor da imposição suplementar tem origem na perpetuação do mecanismo geral de compensação e na repercussão da imposição suplementar nos produtores individuais, na forma como têm lugar as transferências de quantidades de referência entre vendas directas e entregas, nos atrasos na cobrança da imposição, na insuficiente correcção caso seja ultrapassado o teor de matérias gordas, e na mobilidade das quotas.

Perpetuação do mecanismo geral de compensação e repercussão da imposição suplementar nos produtores individuais

4.17. A disposição respeitante ao mecanismo de compensação ⁽¹⁾, introduzida a título provisório em 1985 e autorizando os Estados-membros a atribuir as quantidades de referência não utilizadas dos produtores ou dos compradores aos produtores ou compradores da mesma região e, se for caso disso, de outras regiões, foi prorrogada em diversas ocasiões. Inicialmente limitado à primeira campanha (1984/85) devido às dificuldades de adaptação dos produtores à nova regulamentação das quotas, o mecanismo dito do «artigo 4º-A» foi prorrogado para a segunda campanha em 1985, para as três seguintes em 1987 ⁽²⁾ e em 1988 ⁽³⁾ até expirar o regime (1992). Esta disposição tomou assim um carácter permanente e estrutural «devido à flexibilidade que permite, tendo em

conta determinadas situações» ⁽⁴⁾. Aplica-se tanto às entregas como às vendas directas e pode ser modulada em função de determinados critérios (situação específica de diversas categorias de devedores ou de determinadas regiões). O mecanismo do artigo 4º-A, que o Conselho continua assim a reconduzir, tem várias consequências relativamente ao objectivo inicial de controlo da produção leiteira. Num plano geral, a redacção do texto, alterado em 1987 ⁽²⁾ e em 1989 ⁽⁵⁾, permitiu e permite aos Estados-membros limitar a imposição suplementar devida pelos produtores ou compradores apenas no caso de se exceder a quantidade global garantida, isto é, a quota nacional. Afastamo-nos assim completamente da noção de quota individual, isto é, da ideia que inicialmente presidiu à instauração das quotas e que visava responsabilizar os produtores de leite submetendo-os, em caso de excesso, à penalidade da imposição suplementar. Porém, ao permitir-se a compensação dos excessos de produção com a parte das quotas não utilizada, diminuiu-se o impacto da imposição suplementar.

4.18. No seu relatório especial nº 2/87 sobre o regime de quotas e da imposição suplementar, o Tribunal mostrara que a aplicação conjugada do princípio da compensação nacional das quotas (ver ponto 4.17) e da fórmula B (quota comprador) tivera como efeito atenuar de forma significativa o efeito dissuasor da imposição suplementar no caso de se exceder a quota. Do funcionamento desses mecanismos resultava com efeito uma «diluição» da imposição (ver anexo XXII), que se traduzia numa redução da taxa efectiva da imposição finalmente devida pelos produtores que tinham excedido a sua quota.

4.19. Concretamente, a aplicação que é feita do artigo 4º-A varia significativamente de um Estado para outro (ver anexo XXVI). Na maior parte dos Estados-membros, o produtor só tem conhecimento da sua quota definitiva no final da campanha leiteira. Determinados Estados-membros instauraram sistemas de previsão das compensações potenciais a distribuir em final de campanha. É em especial o caso da Dinamarca, que pôs em prática um tal sistema de previsão a fim de reduzir ao mínimo o risco de se exceder a quantidade de referência individual majorada da compensação. Nos Estados-membros em que a compensação é realizada de acordo com um sistema que favorece determinados produtores prioritários, estes sentem-se encorajados a exceder a sua quantidade de referência individual fixada em início de campanha na proporção prevista da compensação a receber no final da campanha leiteira.

⁽¹⁾ Regulamento (CEE) nº 590/85 do Conselho, de 26 de Fevereiro de 1985, que altera o Regulamento (CEE) nº 857/84 que estabelece as regras gerais para a aplicação do direito nivelador referido no artigo 5º-C do Regulamento (CEE) nº 804/68 no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 68 de 8.3.1985, p. 1).

⁽²⁾ Regulamento (CEE) nº 774/87 do Conselho, de 16 de Março de 1987, que altera o Regulamento (CEE) nº 857/84 (JO L 78 de 20.3.1987, p. 3).

⁽³⁾ Regulamento (CEE) nº 1110/88 do Conselho, de 25 de Abril de 1988, que altera o Regulamento (CEE) nº 857/84 (JO L 110 de 29.4.1988, p. 28).

⁽⁴⁾ Regulamento (CEE) nº 1110/88 do Conselho, de 25 de Abril de 1988, que altera o Regulamento (CEE) nº 857/84 — segundo considerando (JO L 110 de 29.4.1988, p. 28).

⁽⁵⁾ Regulamento (CEE) nº 764/89 do Conselho, de 20 de Março de 1989, que altera o Regulamento (CEE) nº 857/84 (JO L 84 de 29.3.1989, p. 2).

4.20. O efeito de diluição foi em parte corrigido pela alteração do modo de cálculo da imposição introduzida em 1987 ⁽¹⁾ e aplicável a partir da campanha 1986/87. Trata-se, no caso da fórmula B, de pôr em prática o sistema designado por «dinamarquês», isto é, repartir quantidades de referência não utilizadas dos produtores entre as empresas de tratamento de leite (compradores) na proporção das quotas dos produtores que tenham excedido as suas quotas. Assim, apenas pagam a imposição os produtores que em termos relativos mais tenham excedido a sua quota. Além disso, foram previstas determinadas medidas correctivas pelo mesmo regulamento de alteração e em 1988 ⁽²⁾ com vista a aplicar uma imposição mais elevada aos casos em que mais se tenham excedido as quotas.

4.21. Em Itália e na Bélgica, numa das primeiras campanhas, foi retirado à imposição suplementar o seu carácter dissuasor em relação aos produtores de leite na medida em que, após longas hesitações, foi o Estado-membro que a pagou a partir do orçamento nacional. Além disso, os Estados-membros geralmente não fizeram com que as correcções efectuadas no âmbito do procedimento de apuramento de contas relativo à imposição suplementar se repercutissem sobre os produtores.

Transferência de quantidades de referência das vendas directas para as entregas

4.22. A par das suas quotas «entregas», os Estados-membros repartiram entre os produtores as quotas «vendas directas» que lhes foram atribuídas pela regulamentação comunitária. Como indicado acima, a sua ordem de grandeza é limitada em comparação com as entregas (cerca de 3% da produção de leite); além disso, os montantes reais das vendas directas são mal conhecidos e mal controlados. A regulamentação comunitária prevê que se possa efectuar transferências entre as duas categorias de quotas sob duas formas:

a) em virtude de uma disposição introduzida em 1985 ⁽³⁾ (Regulamento (CEE) nº 804/68, artigo 5º-C) a Comissão pode, a pedido dos Estados-membros, «adaptar» as quotas nacionais das entregas, por um lado, e das vendas directas, por outro, com base em dados objectivos e para ter em conta alterações estruturais que afectem estas duas categorias de escoamento do leite pelos produtores; foram adoptados vários regulamentos de adaptação desde 1985, tendo-se traduzido em transferências líquidas de quantidades

disponíveis a partir das vendas directas e em proveito das entregas. Essas transferências sucessivas constituem reveladores evidentes, pelo menos em parte, do nível geral a que foram originalmente fixadas as quotas de vendas directas e da sua tendência para baixar;

b) nos termos de uma disposição (Regulamento (CEE) nº 857/84, artigo 6º-A) introduzida igualmente em 1985 ⁽⁴⁾, os produtores individuais que disponham de duas quantidades de referência (entregas e vendas directas) obtêm, por decisão das autoridades nacionais competentes e para fazer face a uma alteração das suas necessidades de comercialização, um aumento de uma das duas quantidades de referência dentro de um período de doze meses e, correlativamente, a redução da outra. O texto prevê uma imputação dos movimentos correspondentes à reserva nacional que os Estados devem constituir dentro de cada uma das grandes categorias. A interpretação deste procedimento é muito variável conforme os Estados-membros, mas estes servem-se dele geralmente como um meio para minimizar o excesso da sua quantidade global garantida de entregas. Igualmente neste caso a consequência é uma redução do impacto das quotas individuais.

4.23. O caso da Grécia ilustra perfeitamente a incerteza que caracteriza o volume das vendas directas inicialmente atribuído como quota específica. Para a campanha 1984/85, a quantidade global garantida para as entregas foi fixada em 472 000 t e a específica para as vendas directas em 116 000 t. Em conformidade com as disposições regulamentares ⁽⁵⁾, a Comissão transferiu em várias etapas 110 000 t da quantidade global garantida específica das vendas directas para a quantidade global garantida relativa às entregas. Assim, para a campanha de 1991/92, as duas quantidades globais garantidas são, tendo em conta reduções entretanto decididas, respectivamente de 525 985 t e de 4 528 t. Essas transferências foram efectuadas pela Comissão com muitas hesitações, em especial a última transferência por si decidida ⁽⁶⁾.

4.24. Um caso análogo ao da Grécia verifica-se em Espanha. Com efeito, a quantidade global garantida

(1) Regulamento (CEE) nº 773/87 do Conselho, de 16 de Março de 1987, que altera o Regulamento (CEE) nº 804/68 (JO L 78 de 20.3.1987, p. 1).

(2) Regulamento (CEE) nº 744/88 do Conselho, de 21 de Março de 1988, que altera o Regulamento (CEE) nº 804/68 (JO L 78 de 23.3.1988, p. 1).

(3) Regulamento (CEE) nº 1298/85 do Conselho, de 23 de Maio de 1985, que altera o Regulamento (CEE) nº 804/68 (JO L 137 de 27.5.1985, p. 137).

Regulamento (CEE) nº 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968 — nº 7, segundo parágrafo, do art. 5º-C (JO L 148 de 28.6.1968, p. 13).

(4) Regulamento (CEE) nº 590/85 do Conselho, de 26 de Fevereiro de 1985, que altera o Regulamento (CEE) nº 857/84 (JO L 68 de 8.3.1985, p. 68).

Regulamento (CEE) nº 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais para a aplicação do direito nivelador referido no artigo 5º-C do Regulamento (CEE) nº 804/68 no sector do leite e dos produtos lácteos — artigo 6º A (JO L 90 de 1.4.1984, p. 13).

(5) Regulamento (CEE) nº 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968 — nº 7 do artigo 5º-C (JO L 148 de 28.6.1968, p. 13).

(6) Regulamento (CEE) nº 3296/89 da Comissão, de 31 de Outubro de 1989, que altera o Regulamento (CEE) nº 2033/85, no que diz respeito às quantidades globais garantias de leite e de produtos lácteos referidas no artigo 5º-C do Regulamento (CEE) nº 804/68 do Conselho e no artigo 6º-A do Regulamento (CEE) nº 857/84 do Conselho (JO L 320 de 1.11.1989, p. 45).

relativamente às vendas directas passou de 750 000 t em 1986 para 527 500 em 1989. Estas transferências permitiram compensar a maior parte das reduções impostas pelos regulamentos comunitários às quantidades globais garantidas relativamente às entregas. As decisões de transferência foram tomadas num contexto de incerteza, dado que as autoridades espanholas não atribuíram aos produtores de leite quantidades de referência individuais relativas às vendas directas. Os dados estatísticos disponíveis mostram que, para a campanha de 1989/90, as vendas directas ultrapassaram em cerca de 27 000 t a quantidade global garantida para esse fim ⁽¹⁾. Porém, por ocasião da auditoria em 1992 não fora cobrada pela Espanha qualquer imposição suplementar. Os produtores de leite que praticam as vendas directas não podem, aliás, ser considerados responsáveis por qualquer excesso a nível nacional enquanto não lhes foram atribuídas quantidades de referência individuais relativas às vendas directas, o que as autoridades espanholas ainda não fizeram.

4.25. O balanço das transferências adoptadas pela Comissão (ver anexo III) demonstra que a maior parte dos Estados-membros utilizou o procedimento descrito no ponto 4.22 a).

4.26. O artigo 6º-A do Regulamento (CEE) nº 857/84 é um meio cada vez mais utilizado para limitar o impacto da imposição suplementar no sector do leite. Os Estados-membros têm a tentação de o preferirem ao procedimento, inevitavelmente complexo e vinculativo, das transferências definitivas referidas no ponto 4.22 a); além disso, os produtores e os compradores têm todo o interesse em utilizar o sistema de transferências provisórias em vez das transferências definitivas, que acarretam o risco de se verem privados de uma parte das suas quotas totais em proveito da reserva nacional, seguidamente repartida por prioritários. Deste modo, o campo de aplicação do «6º-A» ultrapassa amplamente o previsto. No anexo XXIII encontra-se descrita a aplicação do artigo 6º-A nos Estados-membros.

Atrasos na cobrança das receitas decorrentes da imposição suplementar

4.27. Em conformidade com as disposições regulamentares da Comunidade ⁽²⁾, os compradores e os vendedores

⁽¹⁾ As declarações mais recentes das autoridades espanholas indicam que as quantidades em excesso poderão ser mais importantes.

⁽²⁾ Regulamento (CEE) nº 1546/88 da Comissão, de 3 de Junho de 1988, que fixa as regras de execução da imposição suplementar referida no artigo 5º-C do Regulamento (CEE) nº 804/68 — nº 4 do artigo 15º e nº 2 do artigo 16º (JO L 139 de 4.6.1988, p. 12).

directos devem, num prazo de três meses após o final de cada período de doze meses, pagar ao organismo competente do Estado-membro o montante da imposição suplementar eventualmente devida.

4.28. Com raras excepções, não foi efectuado qualquer pagamento nos prazos previstos pelos compradores. Em determinados Estados-membros, os compradores têm os pagamentos atrasados vários anos em relação a parte da imposição suplementar. Embora os compradores estejam em débito para com os organismos competentes dos Estados-membros, estes não procedem à cobrança nos prazos previstos recorrendo aos meios à sua disposição. Em geral, os compradores recusam-se a pagar enquanto não recebem os montantes devidos junto dos produtores em questão. Nenhum Estado-membro adoptou sanções penais ou administrativas específicas para o caso de nem o comprador nem o vendedor saldarem as suas dívidas nos prazos previstos. A instauração, à semelhança do que se encontra previsto no Regulamento (CEE) nº 1432/88 da Comissão, que estabelece normas de execução da taxa de co-responsabilidade no sector dos cereais (nº 4 do artigo 4º) ⁽³⁾, de juros de mora a cargo do produtor e, se for caso disso, do comprador, tornaria seguramente possível um pagamento da imposição suplementar nos prazos fixados e reforçaria o impacto dissuasor da imposição.

4.29. A Comissão exerceu pressão sobre os organismos nacionais competentes deduzindo dos adiantamentos aos Estados-membros a maior parte de receitas que estes últimos deveriam ter recebido a título da imposição suplementar. A Itália e a Alemanha puseram em dúvida esse direito da Comissão e interpuseram recurso junto do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. O acórdão do Tribunal de Justiça emitido em 17 de Outubro de 1991 (processos C-342/89 e C-346/89) confirma que, nas circunstâncias invocadas, a Comissão pode reduzir os adiantamentos aos Estados-membros. O quadro do anexo XX resume a situação dos pagamentos em atraso em 15 de Outubro de 1991.

Correcção insuficiente quando é excedido o teor de matérias gordas de referência

4.30. A Comissão determina «as características do leite e, nomeadamente, o teor de matérias gordas, consideradas como representativas para estabelecer as quantidades de

⁽³⁾ Regulamento (CEE) nº 1432/88 da Comissão, de 26 de Maio de 1988, que estabelece normas de execução da taxa de co-responsabilidade no sector dos cereais (JO L 131 de 27.5.1988, p. 37).

leite entregues ou compradas ⁽¹⁾». Caso o teor de matéria gorda de referência ⁽²⁾ seja excedido para determinada campanha, a quantidade de leite entregue é majorada em função de uma fórmula pré-estabelecida. Tal aumento pode implicar que se excedam as quotas ou fazer crescer a quantidade em excesso existente. Consequentemente, este procedimento pode levar a imputar ao interessado o pagamento de um montante de imposição suplementar ou aumentar o montante de que já é devedor. Assim, a imposição suplementar reveste não só um aspecto quantitativo, mas igualmente um aspecto qualitativo sob a forma de uma imposição aplicada aos excessos relativos ao teor de matérias gordas de referência.

4.31. Apesar das numerosas alterações de que foi objecto, esta disposição revelou-se difícil de aplicar ⁽³⁾. Simplificando, pode afirmar-se que o artigo em questão foi progressivamente tornado mais rigoroso na sua formulação, mais preciso nas modalidades de cálculo mas ao mesmo tempo menos severo nas suas consequências. Pode assinalar-se principalmente que:

- a) deixou de existir a cláusula que originalmente permitia ao produtor em causa furtar-se à majoração se pudesse provar que a diferença constatada era consequência normal das condições de produção;
- b) no caso de se exceder o teor de matérias gordas, a correcção aplica-se doravante se este variar um décimo de grama em vez de um grama por litro, como anteriormente; em contrapartida, como penalidade, as entregas são majoradas proporcionalmente à razão de 1,8% por grama suplementar de matérias gordas em vez de 2,6%, como anteriormente, o que corresponde a reduzir a própria sanção cerca de 30%;
- c) o facto de, a partir de 1989, se tomar em conta uma diferença negativa no que se refere ao teor médio de referência permite compensar, entre os produtores que fazem as suas entregas a um mesmo comprador, as diferenças relativas ao teor de matérias gordas do ano considerado representativo.

⁽¹⁾ Regulamento (CEE) nº 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984 — alínea c) do artigo 11º (JO L 90 de 1.4.1984, p. 13).

⁽²⁾ O artigo 9º do Regulamento de aplicação nº 1371/84, de 16 de Maio de 1984, substituído pelo artigo 12º do Regulamento de aplicação nº 1546/88, de 3 de Junho de 1988 (que revoga o anterior), determina, por um lado, as modalidades de estabelecimento de um teor de matérias gordas de referência para o leite entregue, sendo o período de referência em princípio 1985/86, e, por outro lado, as consequências de um aumento do teor no decurso de uma campanha ulterior.

⁽³⁾ Regulamento (CEE) nº 1033/89 da Comissão, de 20 de Abril de 1989, que altera o Regulamento (CEE) nº 1546/88 — quinto considerando — (JO L 110 de 21.4.89, p. 27).

4.32. Esta evolução corresponde a criar a noção de teor médio nacional de matérias gordas e, consequentemente, devido à compensação, é reduzido o impacto, ao nível dos produtores individuais, de um eventual excesso do teor de matérias gordas de referência. Esta alteração tem como resultado diminuir a responsabilidade dos produtores de leite, contribuindo para um excesso de produção.

4.33. A análise da aplicação do dispositivo «matérias gordas» a partir da primeira campanha que se pode considerar «normal» após as experiências críticas dos primeiros anos, isto é, 1987/88, revelou a importância das dificuldades constatadas quando da sua aplicação:

- a) em França, as autoridades abstiveram-se de pôr em prática o dispositivo até à campanha de 1989/90, apresentando como argumento discussões tidas com a Comissão para obter alterações ao regulamento e dificuldades na elaboração da referência dos compradores. O dispositivo é sem dúvida particularmente complexo para aplicar, mas tal não poderá justificar a não declaração dos casos em que foi excedido o teor de matérias gordas de referência para o período considerado, pelo menos conhecidos pelo organismo de intervenção para a campanha 1988/89, e que conduz a limitar ainda mais a eficácia da imposição suplementar;
- b) em Itália, o dispositivo matérias gordas ainda não existe. De resto, no plano prático, a sua aplicação colocaria problemas devido ao facto de um determinado número de compradores não ter em conta critérios de qualidade do leite;
- c) nos outros Estados-membros, com excepção da Espanha e da Grécia, o teor de matérias gordas do leite era medido no momento das entregas às empresas de tratamento de leite. Assim, os sistemas já postos em prática prestavam-se melhor à aplicação da regulamentação na matéria, o que não quer dizer que não tenha havido dificuldades para o fazer.

4.34. A tendência para o aumento do teor de matérias gordas, constatada através dos resultados obtidos desde a introdução do regime de quotas, leva a pôr igualmente em dúvida o efeito dissuasor da majoração das quantidades de leite entregues no caso de se ter excedido o teor de matérias gordas de referência. Com efeito, em vários Estados-membros, a penalidade infligida sob a forma de imposição suplementar depende inteiramente do aumento do teor de matérias gordas para além da taxa de referência. No conjunto da Comunidade, metade do excesso total relativamente às quantidades globais garantidas é provocado pelo aumento do teor de matérias gordas. Com efeito, paralelamente à diminuição em volume da produção de leite, constata-se um aumento do teor de matérias gordas que, durante o período 1983 a 1990, passou de 3,86% para 4,01% do peso do leite (ver anexo XIX). Esta melhoria da qualidade do leite, aliás pretendida, corresponde todavia a

uma produção suplementar de cerca de 178 000 t de manteiga, isto é, representa 10% da produção total de manteiga ou ainda 2/3 dos excedentes de manteiga produzidos em 1990 e colocados na intervenção. Este aumento do teor de matérias gordas equivale, não considerando a produção correspondente de leite desnatado em pó, a cerca de 4 milhões de toneladas de leite suplementares ⁽¹⁾, numa produção total de 109 milhões de toneladas em 1990.

Mobilidade das quotas

4.35. O conjunto das disposições relativas às transferências de quotas sob diversas formas entre produtores individuais apresentou tendência para diminuir a eficácia do sistema de quotas.

4.36. A mobilidade das quotas está regulamentada no que se refere às transferências definitivas ou aos arrendamentos e cessões temporárias, embora menos no que se refere ao aspecto da redistribuição, em particular através dos programas nacionais de reestruturação. Em virtude do princípio segundo o qual uma transferência de quantidades de referência não pode ser efectuada independentemente de uma transferência de terras ⁽²⁾, são interditas a compra e a venda de quotas individuais sem terra, sem que a regulamentação comunitária fixe as sanções em que incorrem os infractores.

4.37. Desde a introdução do regime de quotas ⁽³⁾, foram adoptadas as disposições que regem as transferências de quotas em caso de venda, de arrendamento ou de transmissão por herança da totalidade ou de uma parte de uma exploração.

4.38. Nos termos do Regulamento (CEE) nº 1546/88 da Comissão, «as cessões temporárias ... são registadas ... o mais tardar em 31 de Julho de cada período de 12 meses do regime da imposição suplementar». Em relação ao quarto período (1987/88) este prazo foi prorrogado para 31 de Dezembro de 1987 e, em relação ao sétimo período (1990/91), o Regulamento (CEE) nº 2333/90 da Comissão fixa como data final 30 de Setembro de 1990.

⁽¹⁾ Segundo a equivalência a utilizar para o cálculo da imposição aplicável à entrega de manteiga, 1 kg de manteiga = 22,5 kg de leite. (Regulamento (CEE) nº 1546/88 da Comissão, de 3 de Junho de 1988, que fixa as regras de execução da imposição suplementar referida no artigo 5º-C do Regulamento (CEE) nº 804/68 — artigo 11º (JO L 139 de 4.6.1988, p. 12).

⁽²⁾ Regulamento (CEE) nº 1546/88 da Comissão, de 3 de Junho de 1988, que fixa as regras de execução da imposição suplementar referida no artigo 5º-C do Regulamento (CEE) nº 804/68 — nono considerando (JO L 139 de 4.6.1988, p. 12).

⁽³⁾ Regulamento (CEE) nº 857/84, completado pelo Regulamento nº 1371/84 da Comissão, de 16 de Maio de 1984, que fixa as regras gerais de aplicação do direito nivelador suplementar referido no artigo 5º-C do Regulamento (CEE) nº 804/68 (JO L 132 de 18.5.1984, p. 11).

4.39. No Reino Unido e nos Países Baixos o regime de cessões temporárias, também designado por leasing, é utilizado de forma incorrecta. Um determinado número de produtores, que abandonaram a sua produção leiteira, arrendam todos os anos a sua quota a outro produtor. Esta prática de cessões temporárias, contra a qual a Comissão instituiu, em Abril de 1992, um procedimento de infracção, leva a manter em actividade produtores que, na realidade, já não produzem leite e que apenas exploram a renda criada pelos regime de quotas.

4.40. De acordo com o Regulamento (CEE) nº 763/89 do Conselho, este pode limitar, em caso de necessidade, as cessões temporárias de acordo com o procedimento de voto previsto no nº 2 do artigo 43º do Tratado ⁽⁴⁾. Em aplicação deste procedimento ⁽⁵⁾ as cessões temporárias foram interditas aos produtores SLOM ⁽⁶⁾. Com efeito, o Conselho considerou que as quotas SLOM devem estar sujeitas a determinadas restrições, uma vez que estas quotas não se destinam a proporcionar um ganho indevido aos seus beneficiários mas a cobrir a produção efectiva dos produtores SLOM.

4.41. No que se refere à redistribuição de quotas que ficaram disponíveis na sequência do programa comunitário de reestruturação da produção leiteira, limitado a 500 000 t e a quatro Estados-membros (Espanha, França, Irlanda e Itália), o Regulamento (CEE) nº 1183/90 aprova critérios, adaptáveis pelos Estados-membros, relativos à atribuição de quantidades de referência individuais suplementares.

4.42. Em virtude da obrigação de relacionar as transferências de quotas com as transferências de terras, todas as transferências de quotas devem ser sujeitas a acompanhamento a nível das administrações nacionais competentes para a gestão do regime de quotas.

4.43. Contudo, em determinados Estados-membros, as transferências de quotas são efectuadas por via indirecta:

a) nos Países Baixos, as terras que no momento da transacção ficaram vinculadas a uma transferência de

⁽⁴⁾ «O Conselho, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu, deliberando por unanimidade durante as duas primeiras fases e, daí em diante, por maioria qualificada, adoptará regulamentos ou directivas, ou tomará decisões, sem prejuízo das recomendações que possa formular.»

⁽⁵⁾ Regulamento (CEE) nº 764/89 do Conselho, de 20 de Março de 1989, que altera o Regulamento (CEE) nº 857/84, que estabelece as regras gerais para aplicação do direito nivelador referido no artigo 5º-C do Regulamento (CEE) nº 804/68 no sector do leite e dos produtos lácteos. (JO L 84 de 29.3.1989, p. 2).

⁽⁶⁾ Ver nota nº 1 da página 16.

quotas podem ser objecto de uma retrocessão ou revendas sem quota somente um ano após a sua aquisição. A diferença de preço entre terras com quota e terras sem quota constitui uma boa avaliação do valor intrínseco da quota. Desta forma, no passado, os produtores chegaram a pagar por litro de quota e conforme as regiões, até seis vezes o preço que tinham recebido por litro pelas suas entregas de leite às empresas de tratamento de leite. Se o valor da quota é indicado em separado no contrato da transacção, o preço de aquisição das quotas pode até ser amortizado fiscalmente pelo produtor durante um período de cinco anos;

- b) no Reino Unido, o procedimento de transferência das quotas sem terra é semelhante. Numa primeira fase, basta apenas arrendar ou vender uma parte de uma exploração à qual tenha sido atribuída uma quantidade de referência individual. Num prazo mínimo de dez meses após essa data, as terras vendidas, caso não tenham sido utilizadas para efeitos de produção leiteira durante esse período, podem ser objecto de retrocessão sem quota ao vendedor ou ao arrendador.

4.44. A fim de evitar que se efectuem transferências de quotas entre produtores sem transferência de terras, alguns Estados-membros (Alemanha, Irlanda, Luxemburgo, ... mas não os Países Baixos) introduziram cessões gratuitas de quota à reserva nacional em caso de arrendamento ou de venda de terras. Durante os primeiros anos de aplicação do regime de quotas, alguns Estados-membros retiraram ao lucro da reserva nacional uma parte substancial da quota que era objecto de transacção (na Alemanha e no Luxemburgo até 80%, na Bélgica até 90%). Na Irlanda, um máximo de 25% da quota transferida é cedida gratuitamente à reserva nacional em caso de arrendamento e, até à campanha de 1989/90, em caso de venda.

4.45. Vários Estados-membros, para evitar que a produção leiteira se concentre em superfícies agrícolas muito reduzidas, isto é que se efectuem transferências de quota sem terra, estabeleceram um máximo para a quantidade de referência individual susceptível de ser transferida por hectare (5 000 kg/ha na Alemanha e no Luxemburgo, 20 000 litros/ha na Bélgica). Certos outros Estados-membros, a fim de reduzirem o número de transferências de quotas, decidiram não transferir quotas por transferências de terras que não ultrapassem uma superfície mínima estabelecida, por exemplo 5 hectares no Luxemburgo. Em determinados Estados-membros as transferências de quota, em caso de arrendamento, apenas podem verificar-se uma vez ao ano, enquanto que em outros (por exemplo na Irlanda) essas transferências podem ocorrer várias vezes ao ano, mas em datas fixas.

4.46. A variedade das disposições administrativas tomadas pelos diferentes Estados-membros que aplicam efecti-

vamente o regime de quotas demonstra que as administrações nacionais, por um lado, tentaram proteger-se contra uma inflação de documentos administrativos e, por outro, procuraram ajudar os produtores de leite a reduzir o mais possível o impacto tanto das próprias quotas como da imposição suplementar exigida caso as mesmas sejam ultrapassadas.

4.47. A redistribuição a partir de uma reserva nacional leva a favorecer, na maior parte dos casos, os produtores com menor capacidade em cada Estado-membro através da atribuição de quantidades de referência individuais suplementares. A imposição de mínimos às transferências equivale a desfavorecer os pequenos produtores, enquanto que a imposição de máximos equivale a travar a reestruturação a favor das explorações mais competitivas.

4.48. No que se refere às cessões temporárias, as medidas de aplicação variam também entre os vários Estados-membros:

- a) no Reino Unido, qualquer produtor pode arrendar a outro produtor a sua quantidade de referência individual, com excepção de 5 000 litros que deve conservar, por um período que não ultrapasse o final da campanha leiteira;
- b) nos Países Baixos, as quantidades de referência individuais que podem ser oferecidas em cessão temporária, unicamente pelo produtor ao seu comprador e por um período de 12 meses, estão limitadas a um mínimo (10 000 kg) e a um máximo (75 000 kg) absolutos;
- c) na Bélgica, as cessões temporárias são autorizadas na medida em que as quantidades de referência individuais atribuídas no âmbito das entregas sejam objecto de troca entre os produtores que fornecem um mesmo comprador, desde que as quantidades cedidas não ultrapassem os 35 000 litros para os produtores com uma quantidade de referência individual inferior a 300 000 litros;
- d) na Irlanda, as cessões temporárias são limitadas em percentagem da quantidade de referência individual do produtor, que pode oferecer a cessão temporária unicamente ao seu comprador;
- e) na Alemanha, as cessões temporárias foram autorizadas apenas a partir da campanha leiteira de 1990/91;
- f) na Dinamarca e no Luxemburgo, a facilidade oferecida pela cessão temporária não é aplicada;

g) em outros Estados-membros, a cessão temporária não pode aplicar-se, devido à inexistência de disposições nacionais de aplicação.

4.49. As cessões temporárias devem ser registadas até 31 de Julho o mais tardar ⁽¹⁾, em relação a cada campanha que começa em 1 de Abril. Em determinados casos, as cessões temporárias foram, por derrogação, registadas definitivamente até ao mês de Dezembro, isto é três meses antes do final da campanha leiteira.

4.50. As cessões temporárias ajudam os produtores a planificar convenientemente a sua produção de leite anual, o que se aplica tanto ao que cede a sua quantidade de referência individual como ao que a adquire temporariamente. Pelo contrário, se as cessões temporárias não são permitidas, as quantidades de referência não utilizadas são redistribuídas de acordo com o procedimento da compensação a posteriori (ver ponto 4.17 e seguintes). Nesse caso, os produtores sabem de antemão que irão beneficiar gratuitamente no final da campanha de um suplemento de quota que lhes é distribuído a título da compensação a posteriori. Desta forma, o benefício é duplo: por um lado, uma parte do montante pelo qual a quota individual inicial é excedida de forma especulativa não é penalizada pela imposição suplementar prevista pelo regime e, por outro, esse montante em excesso, desde que seja coberto por uma quota gratuita atribuída a título da compensação a posteriori, é muito rentável. Em compensação, a cessão temporária a priori a título oneroso exige uma melhor planificação da produção. Com efeito, na ausência de compensação a posteriori qualquer montante em excesso é sancionado do ponto de vista financeiro. Além disso, a rentabilidade da produção suplementar é diminuída ao custo de arrendamento (o custo da renda económica da quota) pago pela quota adquirida temporariamente. Desta forma, a cessão temporária a priori responsabiliza mais os produtores que adoptam as regras do sistema e reprime os especuladores da compensação a posteriori.

Medidas de controlo

Critérios de gestão e acompanhamento das diferentes medidas a nível da Comissão

4.51. Os regulamentos comunitários exigem que os Estados-membros comuniquem à Comissão toda uma série de informações referentes às medidas nacionais adoptadas para aplicação do regime nos Estados-membros, bem como os dados numéricos resultantes da aplicação das quotas e mais especificamente de determinadas disposições regulamentares.

⁽¹⁾ Regulamento (CEE) nº 1546/88 da Comissão, de 3 de Junho de 1988, que fixa as regras de execução da imposição suplementar referida no artigo 5º-C do Regulamento (CEE) nº 804/68 (JO L 139 de 4.6.1988, p. 12).

4.52. A análise dos processos existentes na Comissão permitiu constatar que os Estados-membros não comunicam de forma sistemática nem nos prazos previstos os regulamentos nacionais de aplicação e as modificações que lhes introduzem. Daí resulta que, muito frequentemente, a Comissão apenas toma conhecimento desses factos na altura da liquidação das contas, isto é dois anos após o início da sua aplicação. Nesta situação, a Comissão não pode exercer uma supervisão completa e eficaz da gestão do regime a nível dos Estados-membros.

4.53. A Comissão elaborou um formulário destinado aos Estados-membros, a fim de obter as informações relativas às entregas e às vendas directas relativas a cada campanha que termine, como previsto em particular pelo nº 3 do artigo 19º do Regulamento (CEE) nº 1546/88. Em vários casos, a Comissão recebe essas comunicações muito depois do prazo de três meses após o final da campanha: para a campanha 1990/91, apenas nove Estados-membros tinham enviado o formulário antes do final de 1991. Além disso, alguns estavam incompletos. De uma forma geral, os casos de aplicação do artigo 6º-A do regulamento acima referido e a lista dos agrupamentos de compradores e/ou de produtores não são comunicados à Comissão, bem como os dados semestrais das entregas e vendas directas (Regulamento (CEE) nº 1546/88, nº 3, primeiro e terceiro travessões do artigo 19º). Resta por fim o problema das vendas directas, cujas quantidades apenas foram comunicadas por cinco Estados-membros. Esta situação confirma as dificuldades com que os Estados-membros se deparam para controlar este aspecto do regime que os produtores podem facilmente evitar.

Medidas de controlo nos Estados-membros

4.54. Nos termos do Regulamento (CEE) nº 1371/84 da Comissão, substituído pelo Regulamento (CEE) nº 1546/88 da Comissão, «os Estados-membros tomarão as medidas complementares necessárias:

- a) para assegurar a cobrança da imposição, nomeadamente as medidas de controlo e aquelas que garantam a informação dos interessados no que se refere a sanções penais ou administrativas, às quais se expõem em caso de não respeito do disposto no presente regulamento;
- b) para regulamentar e controlar os casos de abandono total ou parcial da produção leiteira, em conformidade com o nº 1, alínea a), do artigo 4º do Regulamento (CEE) nº 857/84, em caso de execução desta disposição.»

4.55. Em determinados Estados-membros (Espanha, Grécia, Itália) não foram ainda atribuídas quantidades de referência individuais a todos os produtores (ver ponto 4.24) e a ausência de controlo ou a falta de rigor na vigilância e no controlo exercidos pelos organismos competentes destes Estados-membros tiram ao regime de quotas toda a sua eficácia. Os sistemas efectivamente postos em prática pelos Estados-membros a fim de controlar o respeito pelos regulamentos relativos à organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos diferem tanto no que se refere à sua concepção como à sua eficácia:

a) na Alemanha, a dispersão de competências torna o controlo bastante difícil. Com efeito, os organismos de controlo não efectuam uma verificação sistemática das diferentes fontes de informação por ocasião dos controlos locais. O Tribunal, com base nas informações postas à sua disposição pelos diferentes organismos, não pôde reconstituir os montantes exactos das entregas de leite efectuadas aos compradores na Alemanha. As razões desta dificuldade residem nas diferentes finalidades das informações recolhidas em diferentes momentos.

Os auditores nacionais não efectuam também um controlo da materialidade, isto é não comparam os factores de produção com os produtos acabados, tendo em conta os coeficientes de transformação, para verificar que, em condições normais de produção, os produtos acabados correspondem de facto ao leite recolhido. Os controlos efectuados junto dos vendedores directos são muitas vezes difíceis de realizar devido à existência de registos contabilísticos insuficientes. Os auditores nacionais verificam junto dos beneficiários da indemnização ao abandono definitivo da produção leiteira se as obrigações previstas nos regulamentos são cumpridas;

b) em França, as entregas feitas às empresas de tratamento de leite não são objecto de uma análise suficientemente aprofundada no que se refere à contabilidade de existências ou às verificações físicas que, evidentemente, são fundamentais para controlar a quantidade real de leite recolhido, em particular quando as empresas de tratamento de leite se inserem numa estrutura económica complexa (por exemplo: sociedades com filiais em um ou vários Estados-membros). O sistema de gestão e de controlo das vendas directas não dá garantias aceitáveis de uma boa gestão financeira no âmbito das normas comunitárias. Os controlos da indemnização ao abandono definitivo da produção leiteira revelam um balanço nacional incompleto. Alguns departamentos não efectuam controlos ou não responderam ao inquérito do Ministério da Agricultura francês relativamente aos controlos. A nível local, em cada três departamentos visitados pelo Tribunal, um apresenta uma situação manifestamente insuficiente;

c) na Dinamarca e no Reino Unido, os controlos são, de uma forma geral, bem elaborados e formalizados, sendo planeados e documentados relativamente a todos os aspectos do regime. Este sistema inclui um controlo rigoroso das quantidades de leite vendidas e uma cobrança completa e rápida da imposição suplementar;

d) em Espanha, os controlos efectuados pelos serviços do SENPA ⁽¹⁾ relativos aos beneficiários da indemnização ao abandono definitivo da produção leiteira ou aos beneficiários da indemnização à suspensão temporária de uma parte das quantidades de referência individuais não são suficientemente eficazes; em 110 controlos locais efectuados pelos serviços do SENPA, apenas foram descobertos dois casos de irregularidades. Além disso, dos cinco casos verificados pelo Tribunal, apenas um satisfazia, por ocasião do controlo, as condições de atribuição da indemnização;

e) na Irlanda, foi criada uma rede de inspectores regionais e locais que são responsáveis pelo controlo de todos os aspectos da produção leiteira. Estes inspectores controlam a qualidade do leite, as quantidades de leite entregues aos compradores, as transferências, de qualquer tipo, as quantidades de referência individuais, os beneficiários da indemnização ao abandono da produção leiteira e as actividades dos vendedores directos; a análise do sistema de controlo revelou que os poucos vendedores directos são controlados de forma insuficiente e, sobretudo, com atrasos consideráveis;

f) na Bélgica, a tónica deverá incidir sobre a metodologia do controlo, sobre a apreciação da transparência global da gestão das quotas e das entregas, ou seja os auditores deverão preferencialmente dar um parecer sobre a fiabilidade dos números que recolhem. Por um lado, os auditores que examinam as contas de uma grande empresa de tratamento de leite, em particular quando esta faz parte de uma estrutura económica complexa, deverão todos receber uma formação especializada e, por outro, a frequência dos controlos não pode ser respeitada devido à falta de pessoal;

g) nos Países Baixos, o controlo do regime de quotas é, de uma forma global, satisfatório. Constituem excepção a esta regra os vendedores directos aos quais foi atribuída uma quantidade de referência específica inferior a 25 000 kg, que nunca são controlados;

h) no Luxemburgo, os responsáveis pela administração procedem eles próprios aos controlos junto dos

(1) SENPA: Servicio Nacional de Productos Agrarios.

compradores e dos vendedores directos, que, no entanto, não incidem sobre a materialidade, ou seja não comparam os factores de produção com os produtos acabados para verificar se, em condições normais de produção, os produtos acabados correspondem efectivamente aos factores de produção, tendo em conta os coeficientes de transformação;

- i) em Itália e na Grécia, não é feito um controlo dos casos em que as quantidades de referência individuais são excedidas, uma vez que, quando foram efectuados controlos locais em 1991, os produtores não tinham ainda recebido quotas.

Ajudas específicas e regime de quotas

4.56. A fim de facilitar a redução da produção de leite, a criação do regime de quotas foi completada a partir de 1986 com duas medidas específicas, a saber uma indemnização ao abandono definitivo e uma indemnização à suspensão temporária da produção leiteira descritas no anexo XXIV.

4.57. No que se refere ao programa de ajudas à suspensão temporária, o dispositivo, tal como foi concebido, pode fazer com que um produtor que tenha excedido a quota pague a imposição suplementar devida se o Estado-membro a que pertence exceder as respectivas quotas e, simultaneamente, levá-lo a receber a indemnização por suspensão temporária de entrega. Mesmo que a estrutura jurídica dos regulamentos comunitários o permita, não é lógico que um mesmo produtor individual possa estar, de forma cumulativa, sujeito a uma sanção pecuniária e ser susceptível de receber uma indemnização. Contudo, o Tribunal constatou esse facto nos Estados-membros visitados ao analisar contas individuais nas empresas de tratamento de leite. Constatou também que os fundos provenientes da indemnização auxiliaram determinados produtores que tinham excedido a quota a liquidar a taxa a que estavam sujeitos. Por conseguinte, é evidente que o sistema de quotas, neste caso, perde mais uma vez a sua eficácia uma vez que, desta forma, a sanção financeira real é em muitos casos consideravelmente reduzida.

Impacto do sistema de quotas sobre a estrutura das explorações

4.58. Contrariamente aos receios expressos pelo Conselho de que a contenção do aumento da recolha da produção

de leite pudesse impedir as necessárias adaptações estruturais ⁽¹⁾, o regime das quotas leiteiras, completado na maioria dos Estados-membros por programas nacionais de abandono e reestruturação da produção leiteira, não impediu, a nível das empresas individuais, o progresso no sector da produção leiteira.

4.59. Com efeito, o rendimento das vacas leiteiras aumentou em aproximadamente 10%, tendo passado de 4 285 kg de leite por vaca e por ano em 1984 para 4 719 kg em 1990 (ver anexo XVII). É de salientar que o aumento do rendimento foi mais significativo nos Estados-membros que já antes tinham bons resultados, como a Dinamarca (6 162 kg por vaca), os Países Baixos (5 998 kg por vaca) e a França (4 885 kg por vaca). Esses Estados-membros constituem, aliás, desde sempre os principais países exportadores de produtos lácteos da Comunidade.

4.60. Além disso, o Tribunal constata que a qualidade do leite melhorou, dado que, após a introdução do regime, o teor de matérias gordas do leite aumentou (ver ponto 4.34).

4.61. Além disso, após a introdução do regime de quotas as modificações estruturais no sector da produção leiteira sofreram uma aceleração: o número de explorações leiteiras passou de 1 621 261 em 1983 para 1 241 627 em 1987 (EUR-10), isto é sofreu uma redução de 23,4% em 4 anos enquanto que, entre 1979 e 1983, a diminuição fora apenas de 14,7%. Esta redução do número de explorações beneficiou em particular da introdução do programa comunitário de ajuda ao abandono definitivo da produção leiteira, bem como dos inúmeros programas nacionais de reestruturação que acompanharam a aplicação do regime comunitário tendente ao controlo da produção leiteira.

4.62. É de salientar que este processo, que até 1985 se caracterizava por uma redução do número das explorações com menos de 30 vacas e por um aumento das explorações com mais de 30 vacas, entre 1985 e 1987 deu origem a uma redução de todos os tipos de explorações, incluindo aquelas com mais de 100 vacas (menos 10%). A maioria dos Estados-membros onde a produção leiteira é importante adoptou uma regulamentação de cessão de quotas à reserva nacional desfavorável às grandes explorações, o que contribuiu para reduzir o número das grandes explorações. Com efeito, por ocasião das transferências de quantidades

⁽¹⁾ Regulamento (CEE) nº 856/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que altera o Regulamento (CEE) nº 804/68 que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos — décimo primeiro considerando (JO L 90 de 1.4.1984, p. 10).

de referência individuais (venda ou arrendamento de terras), as grandes explorações devem ceder a uma reserva nacional uma parte das quantidades de referência individuais adquiridas ou arrendadas superior à dos pequenos produtores (ver ponto 4.44). Além disso, as grandes explorações não podem beneficiar de quotas suplementares retiradas à reserva nacional.

4.63. A ajuda ao abandono criada em 1986 constituiu na prática, na aplicação que lhe foi dada na maioria dos Estados-membros, um programa de carácter social que permitiu a um grande número de pequenos produtores idosos, em parte já reformados, receberem um complemento de reforma. Na Irlanda, um grande número de pequenos produtores, mesmo já idosos, beneficiários da indemnização ao abandono definitivo da produção leiteira, passaram a dedicar-se, com apenas algumas vacas leiteiras, à criação de bovinos e acumulam a sua indemnização com o prémio à vaca em aleitamento e, quando é caso disso, com o prémio ao bovino macho.

Balanço orçamental

4.64. De uma forma global, o regime de quotas conjuntamente com os programas de ajudas ao abandono definitivo e à suspensão temporária da produção leiteira provocou, a partir de 1984, uma despesa suplementar para o orçamento comunitário no valor de 2 784,5 Mio ECU e deu origem, sob a forma de imposições suplementares, a 920,3 Mio ECU de receitas. Não contando com as despesas assumidas pelos Estados-membros e com os custos não identificados no orçamento comunitário, a redução da produção leiteira anual em aproximadamente 8 milhões de toneladas custou, até 1991, o montante de 1 803,8 Mio ECU, ou seja aproximadamente 225 ECU por tonelada, a comparar com o preço indicativo para a campanha de 1991/92 de 268,1 ECU por tonelada. No entanto, ao custo final desta redução é preciso acrescentar o custo das ajudas a pagar até 1993. Se, além disso, se tiver em conta a correcção referente ao aumento do teor médio de matérias gordas, a redução da produção foi apenas de 4,2 milhões de toneladas (sem ter em conta a correspondente produção de leite desnatado em pó) e o custo das ajudas por tonelada de leite não produzido passa para o dobro. Convém lembrar que a redução da produção de leite, em particular através da redução do número de vacas leiteiras, tem contribuído para aumentar os excedentes de produção verificados nos mercados da carne de bovino, onde as despesas de intervenção aumentaram consideravelmente nestes últimos anos.

4.65. Em 1989, as receitas provenientes da imposição suplementar, no montante de 466,5 Mio ECU, atingiram o seu nível mais elevado pelo facto de as quantidades globais disponíveis para a quinta campanha (1988/89) terem sido consideravelmente excedidas. Estas quantidades baixaram para 60,4 Mio ECU em 1991, sendo esta tendência para a baixa da imposição suplementar, que se conjuga com um

aumento de aproximadamente 500 000 t das entregas comparativamente à campanha de 1988/89, imputável, no essencial, aos seguintes factores:

- a) aumento da quantidade global comunitária de 502 200 t a favor dos produtores que tinham assumido um compromisso no âmbito do Regulamento (CEE) nº 1078/77 do Conselho, de 17 de Maio de 1977, que instituiu um regime de prémios de não comercialização do leite e dos produtos lácteos e de reconversão dos efectivos bovinos de orientação leiteira. Estes produtores tinham inicialmente sido excluídos da atribuição de quotas individuais mas, em 1988, o Tribunal de Justiça reconheceu-lhes esse direito. As alterações introduzidas em consequência desse facto pelo Regulamento (CEE) nº 764/89 do Conselho, de 20 de Março de 1989 ⁽¹⁾, e pelo Regulamento (CEE) nº 1639/91 do Conselho, de 13 de Junho de 1991 ⁽²⁾, a favor dos produtores geralmente designados pela expressão «SLOM» levaram assim a um aumento das quotas utilizadas na Comunidade. A anulação de determinadas disposições restritivas desse regulamento por parte do Tribunal de Justiça (acórdãos de 11 de Dezembro de 1990) conduziu a um novo aumento das quotas individuais dos interessados;
- b) efeitos dos regulamentos do «Pacote Nallet», que se traduzem por um aumento da quantidade global garantida efectivamente disponível ⁽³⁾ total de 1,0 milhão de toneladas aproximadamente;
- c) concessão à Alemanha em 1990 de um «estorno» de 113,7 Mio ECU a título de despesas efectuadas no âmbito de um programa de recompra das quantidades de referência na sequência da liquidação de contas do exercício de 1987 (ver relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 1990, pontos 3.23 — 3.24) ⁽⁴⁾.

5. CONCLUSÃO

Redução da produção leiteira e respectiva insuficiência

5.1. O consumo de leite e de produtos lácteos na Comunidade está em declínio desde 1987. Em 1990, o

⁽¹⁾ JO L 84 de 29.03.1989, p. 2.

⁽²⁾ JO L 150 de 15.06.1991, p. 35.

⁽³⁾ Designa-se por quantidade disponível a quantidade global comunitária após subtracção das quantidades temporariamente suspensas.

⁽⁴⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 1990 acompanhado das respostas das instituições (JO C 324 de 13.12.1991, p. 59).

consumo foi de aproximadamente 91 milhões de toneladas, enquanto que a produção comercializada continua a situar-se em aproximadamente 102 milhões de toneladas. Este desequilíbrio entre produção e consumo é tanto mais inquietante dado que o consumo inclui importantes vendas subvencionadas de manteiga e de leite desnatado em pó. Com efeito, mais de 20% da produção é escoada no seio da Comunidade com a ajuda de um conjunto de medidas de apoio para a manteiga e sobretudo para o leite em pó e aproximadamente 10% são exportados com a ajuda de restituições. As exportações comunitárias, que representam quase 50% do mercado mundial, não são fáceis de manter e obrigam a Comunidade a continuar a fixar elevados índices de restituição. Uma vez que as importações são marginais e que as exportações não permitem sequer aumentar a curto prazo as possibilidades de escoamento suplementar, temos de nos render à evidência de que a produção leiteira excedentária da Comunidade tem dificuldades em encontrar novos mercados solventes no exterior da Comunidade.

5.2. No entanto, pode afirmar-se que, após 1984, a produção leiteira evoluiu no sentido do desejado equilíbrio entre a produção e o consumo dos produtos lácteos. Com efeito, o regime de quotas, completado por importantes sanções em caso de excesso das mesmas sob a forma de imposições suplementares, e por medidas destinadas a encorajar o abandono da produção leiteira, levaram a uma redução da mesma entre 1983 e 1990 de 8,2% (ver ponto 2.12). Na realidade, esta redução é no entanto menos eficaz do que parece, tendo em conta os custos orçamentais, na medida em que o teor de matérias gordas do leite aumentou na Comunidade aproximadamente 4% (ver ponto 4.34).

5.3. Tendo inicialmente sido fixadas a um nível demasiado elevado, as quotas foram seguidamente reduzidas mais do que uma vez. Essas reduções sucessivas foram acompanhadas de medidas que se traduziram em despesas orçamentais suplementares: os programas comunitários de ajuda ao abandono definitivo, aplicados de forma muito diferenciada consoante os Estados-membros, ou à suspensão temporária da produção leiteira, sem contar com uma parte da imposição suplementar reinvestida por determinados Estados-membros em programas nacionais de compra de quantidades de referência individuais (ver anexo XXV). As reduções assim efectuadas foram, em parte, neutralizadas por aumentos de quota decididos pelo Conselho na sequência dos acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça a favor dos produtores SLOM e no âmbito das medidas ditas do «pacote Nallet» (1).

5.4. A ajuda comunitária ao abandono, instituída em 1986, constituiu na prática, na aplicação que lhe foi dada

na maioria dos Estados-membros, um programa de fins sociais que permitiu a grande número de pequenos produtores idosos, em parte já reformados, receber um complemento de reforma.

5.5. Essas ajudas, imputadas ao orçamento comunitário desde 1987, ascendem a 2 096,2 milhões de ecus. Dado que o programa de ajudas se estende por um período de sete anos, convém acrescentar a este montante as despesas a pagar até 1993. O montante de prémios pagos para redução da produção leiteira tem, consoante os programas, variado entre 45 e 100 ECU por tonelada de produção leiteira suprimida (2). Desde 1984, a imposição suplementar contribuiu com 920,3 milhões de ecus para o orçamento comunitário.

5.6. Embora o desequilíbrio do mercado se tenha atenuado, a redução da produção leiteira é insuficiente. Por esses motivos, o Tribunal é de opinião de que a redução das quantidades globais garantidas deveria prosseguir, mesmo se as quantidades de manteiga e de leite em pó nas existências públicas são limitadas (ver ponto 2.31 e seguintes), o que dá a aparência de um equilíbrio aproximativo do mercado. Esta redução poderá ter pouca importância, caso o abrandamento do regime de quotas e a não aplicação ou a incorrecta aplicação do regime de quotas em determinados Estados-membros sejam objecto de correcção.

Diminuição da responsabilidade do produtor

5.7. Os regulamentos comunitários que visam o controlo da produção leiteira têm evoluído no sentido de diminuir a responsabilidade directa dos produtores individuais, em caso de excesso da quantidade de referência individual, e, pelo contrário, no sentido de acentuar a responsabilidade nacional dos Estados-membros que, sob pena de fazerem a maior parte dos produtores que excedem a sua quota pagar a imposição suplementar, são obrigados a zelar pelo respeito da sua quantidade global garantida. O mecanismo de compensação, as transferências de quantidades globais garantidas relativas a vendas directas para quantidades globais garantidas relativas a entregas e o teor médio de referência de matérias gordas constituem os exemplos mais marcantes do que foi afirmado.

Compensação nacional

5.8. O mecanismo de compensação, introduzido inicialmente apenas para a campanha de 1984/85, dá a um

(2) Prémios ao abandono definitivo da produção de leite:
 — aplicação do Regulamento (CEE) nº 857/84 (nº 1 do artigo 4º-A): 45 ECU/t
 — aplicação do Regulamento (CEE) nº 1336/86: 60 ECU/t
 — aplicação do Regulamento (CEE) nº 1637/91 suspensão temporária: 75 ECU/t
 — redução das quantidades de referência: 100 ECU/t

(1) Ver nota nº 1 da página 15.

Estado-membro o direito de esgotar, segundo as suas próprias prioridades, a sua quantidade global garantida. Este mecanismo, mantido ao longo de todo o período do regime de quotas, permite despenalizar, pelo menos em parte, os produtores que ultrapassaram a sua quantidade de referência individual e diluir a sanção a infligir-lhes sob a forma da imposição suplementar (ver ponto 4.17). Esta diluição da sanção é ainda mais nítida quando a mesma produção recebe uma indemnização para suspensão temporária de uma parte da sua quantidade de referência individual (ver ponto 4.57). O Tribunal é de opinião que nos casos de excesso da quota individual, deveriam ser recusados ao produtor, até ao limite da quantidade em excesso, os prémios ou indemnizações pagos como compensação da redução da sua produção.

5.9. O Tribunal é de opinião que o mecanismo de compensação, se não for suprimido, poderá ser substituído pela aplicação em todos os Estados-membros de um sistema mais liberal de cessões temporárias de quotas a priori, dado que a compensação no final da campanha incita grande número de produtores a ultrapassar a quota individual que lhes é atribuída no início da campanha (ver ponto 4.50).

Transferências nacionais entre entregas e vendas directas

5.10. As vendas directas constituem em todos os Estados-membros um ponto fraco do regime de quotas. Sendo pouco conhecidas desde o início, têm amortecido o choque da imposição suplementar (ver ponto 4.22) cada vez que tal era possível, o que sucede tanto a nível individual como a nível nacional. Com efeito, se a quantidade global garantida relativa às vendas directas não é esgotada, o saldo é transferido por determinados Estados-membros, muitas vezes sem o apoio de pedidos formais dos produtores interessados, para a quantidade global garantida relativa às entregas, a fim de minimizar a imposição suplementar (ver anexo XXIII). Dada a importância relativamente pequena das vendas directas na produção leiteira (ver ponto 2.13), os Estados-membros, de uma forma geral, têm negligenciado o seu acompanhamento, tanto mais que os controlos a realizar são muitas vezes difíceis de pôr em prática. Mesmo após oito anos de aplicação do regime de quotas, as vendas directas continuam a não ser controladas através de declarações em todos os Estados-membros. O Tribunal considera que a Comissão deveria zelar pela boa aplicação por parte dos Estados-membros dos controlos a efectuar relativamente ao respeito das quotas individuais atribuídas em relação às vendas directas e que a Comissão deve, o mais tardar durante o procedimento de liquidação das contas, recusar as transferências em questão, quando estas forem efectuadas de forma incorrecta.

Insuficiente dissuasão do ajustamento das entregas ou vendas directas em função do teor de matérias gordas

5.11. A sanção aplicada nos casos em que o teor de referência de matérias gordas é excedido, não tem força de dissuasão. O Tribunal constatou que, em grande número de Estados-membros, o facto de as quantidades globais garantidas serem excedidas resulta dos ajustamentos quantitativos calculados em função do excesso do teor de referência de matérias gordas. Em termos de equivalente-leite, o aumento do teor de matérias gordas equivale, de acordo com as fórmulas adoptadas pela Comissão, a uma produção de manteiga de 178 000 toneladas, ou seja dois terços dos excedentes da manteiga produzida em 1990. Desta forma, a redução quantitativa da produção leiteira que se verifica desde 1984 é, no que se refere a determinados produtos lácteos vendidos para consumo final, como a manteiga, em larga medida neutralizada pelo aumento do teor de matérias gordas, uma vez que a matéria gorda é transformada nomeadamente em manteiga que, no fim de contas, vem aumentar as existências comunitárias.

5.12. O Tribunal considera que será conveniente reforçar a sanção a aplicar aos produtores de leite quando estes ultrapassam o teor de referência de matérias gordas, a fim de limitar, em particular, a produção excedentária de manteiga que daí resulta.

Vantagem financeira para os operadores económicos em atrasarem o pagamento da imposição suplementar

5.13. Em quase todos os Estados-membros os atrasos na cobrança da imposição suplementar são cada vez maiores. A maioria dos Estados-membros não pôs em prática os procedimentos adequados utilizados para a cobrança de impostos de carácter nacional (ver ponto 4.27). Uma vez que os atrasos no pagamento não são susceptíveis de juros de mora, os produtores sujeitos a uma imposição suplementar têm todo o interesse em adiar o mais possível o respectivo pagamento. Tal como se verifica em relação à imposição de co-responsabilidade no sector dos cereais, é indispensável que a Comunidade introduza juros de mora calculados em relação a todo o período em atraso.

Aplicações diferenciadas

5.14. Os Estados-membros aproveitam a flexibilidade da regulamentação comunitária para aplicarem, segundo modalidades diferentes, as medidas referentes ao controlo

da produção leiteira. Como consequência das variações nacionais na aplicação das medidas verifica-se que, por um lado, os produtores de leite, em relação a um mesmo programa comunitário ou medida comunitária, são tratados de forma diferente consoante os Estados-membros e, por outro lado, que a multiplicidade das variantes de aplicação complica bastante a gestão, a avaliação, a observação e o controlo dos programas e medidas comunitários, não garantindo melhores resultados. Pelo contrário, em determinados casos as variantes nacionais servem mais para evitar os objectivos comunitários do que para os alcançar. Em determinados Estados-membros o atraso na aplicação do regime, a ausência de controlo ou a falta de rigor na vigilância e no controlo exercidos pelos organismos competentes desses Estados-membros retiram ao regime de quotas toda a sua eficácia. Esses Estados-membros permitem assim, na prática, o aumento da produção nacional e, invocando o défice da produção nacional para cobrir as necessidades do consumo interno, solicitam até à Comunidade que aumente a sua quantidade global garantida ⁽¹⁾. Compete à Comissão reforçar o seu acompanhamento das modalidades de aplicação e propor, se for caso disso, ajustamentos regulamentares de forma a evitar que os objectivos comunitários sejam postos em causa de forma indirecta.

5.15. Se os Estados-membros onde a produção leiteira é importante aplicam o regime de quotas, apesar de uma certa flexibilidade, pelo contrário, em determinados outros Estados-membros (Espanha, Grécia, Itália) o regime de quotas é aplicado apenas de forma parcelar. Excepto no que se refere à condenação da Itália pelo Tribunal de Justiça (processo C-394/85) em 1987, a Comissão não tomou, antes de 1992, todas as iniciativas necessárias para conseguir uma aplicação correcta do regime de quotas em Espanha, na Grécia e em Itália. Oito anos após a instauração do regime de quotas, é indispensável que a Comissão tome finalmente todas as medidas necessárias para que o regime comunitário de quotas seja plenamente aplicado em todos os Estados-membros.

Complexidade das medidas

5.16. A multiplicidade das medidas comunitárias aplicadas «à la carte» em todas as suas variantes pelos Estados-membros constitui apenas um aspecto visível da complexidade das medidas que se destinam a controlar a produção de leite. Os inúmeros recursos introduzidos nos tribunais nacionais bem como no Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias ilustram bem as dificuldades de aplicação nos Estados-membros (ver ponto 4.11). A Comissão deveria consolidar os aspectos fundamentais dos regulamentos, simplificando simultaneamente as regras de

gestão, em particular no domínio das transferências de quotas.

Riscos e eventualidades da contingentação da produção

5.17. Como o Tribunal aliás já constatará, determinados objectivos próprios da política agrícola comum (desenvolvimento racional da produção agrícola, preços razoáveis para o consumidor) não foram também alcançados na organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos. Após a introdução do regime de quotas a organização comum de mercado passou a orientar-se para uma organização mais ou menos coordenada dos mercados nacionais nos Estados-membros. Com efeito, a especialização regional no seio da Comunidade, cujo objectivo principal consiste em garantir o desenvolvimento racional da produção e a sua orientação para as regiões mais adequadas, ficou bloqueada pela atribuição de quantidades globais garantidas a cada Estado-membro. A suboptimização da utilização dos recursos a nível comunitário que daí resultou, foi, por um lado, mantida pelas regras aplicáveis às transferências de quotas, que excluem nomeadamente as transferências entre exploradores agrícolas de Estados-membros diferentes e, por outro lado, foi reforçada pela atribuição de quotas generosas, particularmente a Portugal, onde as condições naturais são menos favoráveis à produção de leite do que em determinadas regiões mais ao Norte da Comunidade, mas também por uma aplicação defeituosa e até ineficaz do regime de quotas em Espanha, em Itália e na Grécia (ver ponto 4.6). O Tribunal é de opinião que deveria ser estudada a criação de um mercado regulamentado de transferências de quotas, bem como a possibilidade de autorizar transferências de quotas entre exploradores agrícolas de diferentes Estados-membros.

5.18. O regime de quotas, sistema económico mais limitativo que a imposição de co-responsabilidade (ver ponto 3.14), que nunca atingiu o nível necessário para influenciar consideravelmente o comportamento dos produtores de leite, apresenta ainda outros inconvenientes inerentes a qualquer sistema de contingentação. Com efeito, qualquer regime deste tipo tende a perpetuar-se, devido à situação de renda económica que proporciona aos produtores que dele beneficiam e que os coloca ao abrigo das pressões do mercado para melhorarem a sua rentabilidade. Como consequência, as estruturas de produção têm tendência a não evoluírem. A fim de evitar esses inconvenientes foram criados programas de reestruturação da produção leiteira em quase todos os Estados-membros. Um outro inconveniente dos regimes de contingentação reside no facto de que, quando se resolve o problema dos excedentes em relação a um produto, o mesmo problema tem tendência a verificar-se em relação a um outro produto. A capacidade de produção disponível devido à diminuição da produção de leite pode ser utilizada em relação a um outro produto agrícola. Esta possibilidade é ilustrada pelos actuais problemas no sector da carne de

⁽¹⁾ Ver nota nº 1 da página 6.

bovino, como o Tribunal observou no seu relatório anual sobre a execução do orçamento do exercício de 1991 (1).

Regime de quotas e estruturas de exploração

5.19. Em determinados Estados-membros, a reestruturação da produção leiteira foi fortemente influenciada a favor dos pequenos e médios produtores, graças a um conjunto de programas nacionais de compra de quotas e de reestruturação das explorações leiteiras. Em outros Estados a reestruturação foi efectuada através de um mercado de quotas, que não está explicitamente proibido pela regulamentação comunitária, mas que favorece os produtores mais competitivos (ver ponto 4.14).

5.20. As sanções impostas aos produtores de leite na altura das transferências de quotas constituem uma característica essencial das políticas de reestruturação dos Estados-membros. Com efeito, os produtores, quando compram uma quota vinculada à compra de um terreno agrícola, devem ceder gratuitamente à reserva nacional uma parte da quantidade de referência individual ligada ao terreno agrícola que foi objecto da transacção a título oneroso. Em determinados Estados-membros essas sanções de cessão são proibitivas para o desenvolvimento dos grandes produtores (ver ponto 4.44).

5.21. A fim de evitar evoluções estruturais susceptíveis de, a prazo, terem efeitos desfavoráveis sobre a OCM, a Comissão deveria analisar a possibilidade de introduzir um regime uniforme para todos os Estados-membros.

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 26 de Maio de 1993.

Pelo Tribunal de Contas

André MIDDELHOEK

Presidente

(1) JO C 330 de 15.12.1992.

ANEXO I

Quadro nº 1 — Despesas e receitas orçamentais da organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos

(Mio ECU)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Restituições à exportação ⁽¹⁾	1 326,8	1 943,4	2 028,2	2 154,9	2 427,2	3 082,4	2 922,3	1 945,8	2 249,0
Custos de armazenagem	1 099,0	1 710,4	1 972,8	1 497,6	1 027,1	1 095,9	1 445,4	1 878,0	1 081,2
Ajudas compensatórias dos preços	2 281,4	2 475,1	2 440,1	2 356,7	2 235,4	2 052,4	1 661,3	1 637,3	1 970,5
Total custos de escoamento	4 707,2	6 128,9	6 441,1	6 009,2	5 689,7	6 230,7	6 029,0	5 461,1	6 168,2
Indemnização ao abandono					71,0	200,0	212,2	173,5	255,4
Indemnização à suspensão						394,8	563,6	481,1	432,9
Outras despesas	216,3	166,5	129,5	113,7	23,0				
Despesas totais	4 923,5	6 295,4	6 570,6	6 122,9	5 783,7	6 825,5	6 804,8	6 115,7	6 786,3

(Mio ECU)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Imposição linear	527,4	699,7	639,4	551,6	447,6	487,3	423,7	313,7	292,0
Imposição suplementar		49,5	2,1	165,5	153,7	48,3	466,5	34,7	60,4
Total imposição	527,4	749,2	637,3	717,1	601,3	535,6	890,2	348,4	352,4

(percentagem)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Imposição/custos de escoamento	11,2	12,2	9,9	11,9	10,6	8,6	14,8	6,4	6,6
Imposição/despesas totais	10,7	11,9	9,7	11,7	10,4	7,8	13,1	5,7	5,2

Fonte: Contas de gestão

⁽¹⁾ incluindo ajuda alimentar

ANEXO II

Quadro nº 2 — Indemnização ao abandono definitivo da produção leiteira
(Regulamento (CEE) nº 1336/86 — nº 1, segundo parágrafo, do artigo 2º)

Estado-membro	1987		1988		1989		1990		1991	
	(¹)	(²)	(¹)	(²)	(¹)	(²)	(¹)	(²)	(¹)	(²)
	Montante máximo a pagar	Despesa	Montante máximo a pagar	Despesa	Montante máximo a pagar	Despesa	Montante máximo a pagar	Despesa	Montante máximo a pagar	Despesa
Bélgica	2,889	2,906	7,944	7,423	6,498	6,088	6,498	6,163	6,498	6,136
Dinamarca	3,906	4,287	10,743	10,621	8,789	10,285	8,789	9,674	8,789	9,514
Alemanha	18,842	21,871	51,817	60,469	42,395	49,042	42,395	50,058	(³) 42,395	134,161
Espanha	0,466		1,283	12,701	1,049	14,076	1,049	11,207	1,049	10,808
Grécia	4,320		11,880		9,720		9,720		9,720	0,591
França	21,206	22,427	58,318	60,559	47,714	49,092	47,714	50,352	47,714	50,016
Irlanda	4,237	4,116	11,651	9,966	9,533	10,085	9,533	12,588	9,533	10,121
Itália	7,931		21,811		17,845		17,845		17,845	—
Luxemburgo	0,213	0,234	0,285	0,639	0,179	0,520	0,179	0,536	0,179	0,534
Países Baixos	9,659	3,757	26,563	4,668	21,733	45,277	21,733	8,670	21,733	7,910
Reino Unido	12,580	11,360	34,595	32,959	28,305	27,727	28,305	24,237	28,305	25,630
Total	86,250	70,958	236,889	200,005	193,762	212,192	193,762	173,485	193,762	255,421

(¹) Esta coluna indica o montante máximo que pode ser pago aos beneficiários durante o exercício.

(²) A taxa de conversão entre o ECU e a moeda nacional é a taxa verde.

(³) Esta coluna indica o montante da despesa que foi efectuada durante o exercício. A taxa de conversão entre o ECU e a moeda nacional é a taxa orçamental.

(⁴) Nos termos do Anexo VI do Regulamento (CEE) nº 3577/90, a Alemanha fica autorizada a pagar aos produtores do território da ex-República Democrática Alemã uma indemnização num montante máximo de 42 ecus por 100 quilogramas, paga de uma só vez.

Fonte: Regulamento (CEE) nº 776/87, Regulamento (CEE) nº 1336/86, Regulamento (CEE) nº 3577/90, Relatórios financeiros FEOGA.

ANEXO III

Quadro nº 3 — Balanço das transferências definitivas de quantidades globais garantidas a título de vendas directas para as garantidas a título de entregas

(em milhares de toneladas)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Bélgica	25	30	50	4,34	2,851			112,191
Dinamarca								
Alemanha		175		33				208,000
Grécia			70			40		110,000
Espanha			50			150		200,000
França		169	140	100				409,000
Irlanda								
Itália	475						350	825,000
Luxemburgo								
Países Baixos		50						50,000
Reino Unido		2,574						2,574
Total	500	426,574	310	137,34	2,851	190	350	1 916,765
Fornecimentos	99 917	99 471,6	104 431,6	98 731,6	96 105,7	97 676,6	97 514,7	

* A título de comparação, a última linha recorda as quantidades globais garantidas para as entregas, em milhares de toneladas.

Fonte: Comissão.

ANEXO IV

Quadro nº 4 — Balanço por Estado-membro — Entregas de leite e quantidades globais garantidas

(*1000 t)

		1983	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91
B	Dec	3 263	3 071,3	3 223	3 256	3 153,3	3 141,4	3 155,4	3 167,4
	Qta	—	3 163	3 161	3 211	3 022,7	2 945,3	2 982,9	2 982,9
DK	Dec	5 226,8	4 912,3	4 884	4 881,8	4 603,1	4 514,2	4 551	4 546,5
	Qta	—	4 932	4 882	4 882	4 589,1	4 467	4 523,9	4 523,9
D	Dec	25 175,8	23 466	23 719	23 981	21 807,4	21 950,7	22 073,8	21 871,3
	Qta	—	23 487	23 423	23 423	22 050,6	21 465	21 834,3	21 834,3
EL	Dec	433,8	440	450	460	490	496	545,9	562
	Qta	—	472	467	537	504,8	491,4	536,7	536,7
ES	Dec	—	—	—	4 639	4 467,9	4 353,9	4 504	4 503,5
	Qta	—	—	—	4 650	4 522	4 354,8	4 551,3	4 551,3
FR	Dec	26 050	25 541,9	25 699,5	25 612	24 632,7	24 042,6	24 123,3	24 011
	Qta	—	25 585	25 494	25 634	24 196	23 555,1	23 865,1	23 865,1
IRL	Dec	5 341,1	5 584,5	5 586,5	5 533	5 280,4	5 173,7	5 286,8	5 288,7
	Qta	—	5 583	5 583	5 583	5 266,2	5 134,2	5 285,9	5 285,9
I	Dec	8 223,4	8 485,6	8 652	8 759,6	8 868,1	8 617,7	8 543,3	8 233,8
	Qta	—	8 798	8 798	8 798	8 600,6	8 373,1	8 300	8 488,2
L	Dec	281,1	291,1	294,2	290,8	279,7	273,5	275,9	280,6
	Qta	—	293	290	290	274,1	267,5	270,8	270,8
NL	Dec	12 881,1	12 195	12 259	12 274	11 398	11 211	11 203	11 209
	Qta	—	12 052	11 979	11 979	11 260,3	10 960,8	11 120,7	11 120,7
UK	Dec	16 800,5	15 305,0	15 405,6	15 505	14 629	14 254	14 461	14 481
	Qta	—	15 552	15 394,6	15 394,6	14 474,8	14 091,6	14 405,1	14 405,1
EUR 10 Total dec		103 676,6	99 293,4	100 172,9	100 553,2	95 141,7	93 674,8	94 219,4	93 651,3
EUR 11 Total dec			99 293,4	100 172,9	105 192	99 609,6	98 028,3	98 723,4	98 154,8
EUR 10 Total quota			99 917	98 471,6	99 731,6	94 239	91 751	93 125,4	93 313,6
EUR 11 Total quota			99 917	99 471,6	104 381,6	98 761,0	96 105,7	97 676,7	97 864,9

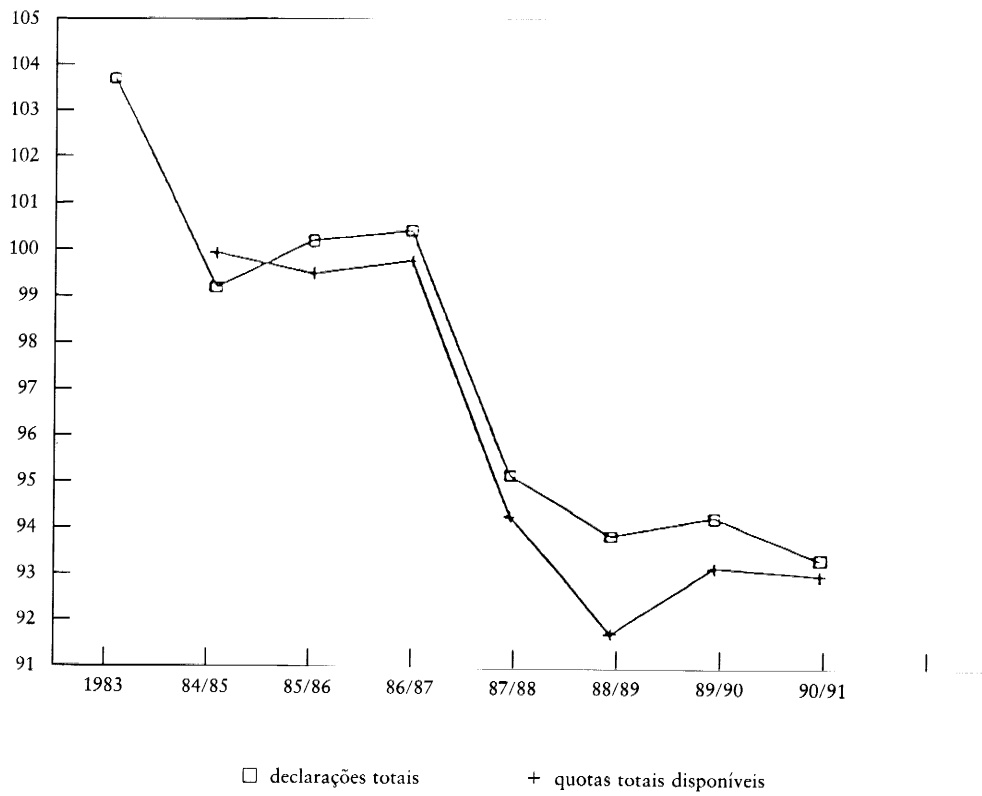
N.B. Os compradores e os produtores que praticam vendas directas são obrigados (ver Regulamento CEE nº 1546/88 — artigos 15º e 16º), após cada campanha referente ao sector do leite, a enviar aos organismos competentes dos Estados-membros declarações que indiquem as quantidades de leite ou de equivalente-leite entregues ou vendidas.

Dec: declarações ajustadas quanto ao teor de matérias gordas.

Qta: quota ou quantidade global garantida finalmente disponível para cada Estado-membro.

ANEXO V

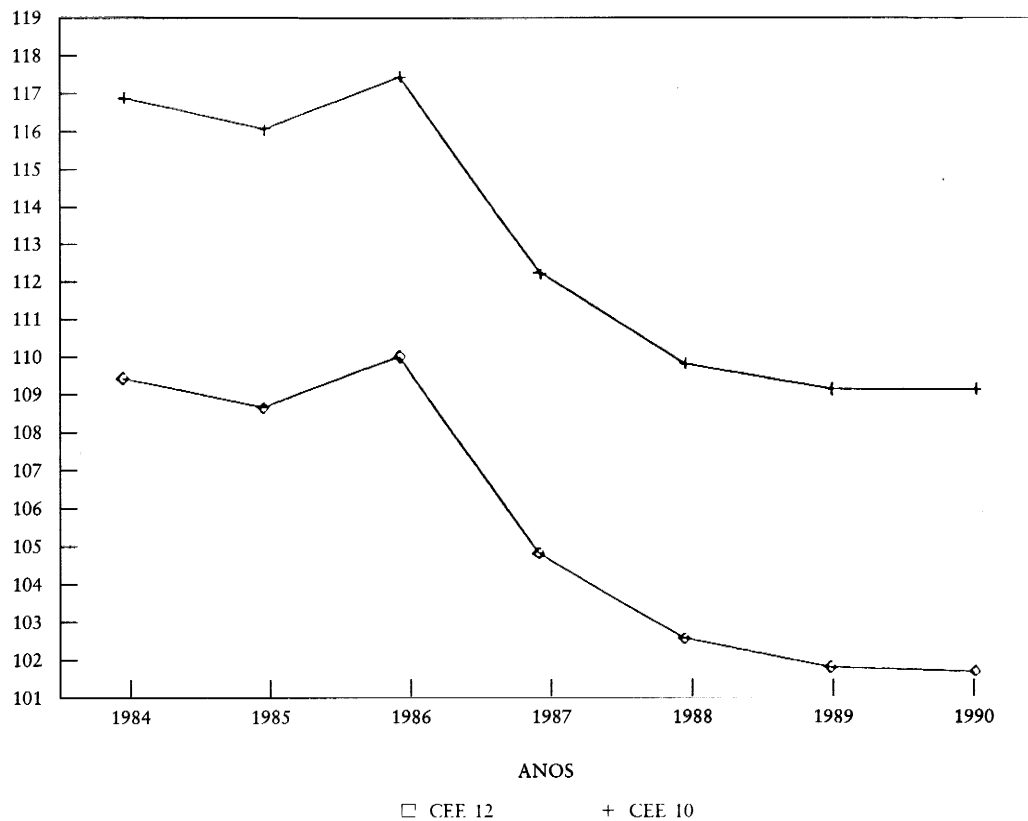
Gráfico nº 1 — Entregas de leite e quantidades globais garantidas (em milhões de toneladas)



Fonte: Eurostat-Cronos.

ANEXO VI

Gráfico nº 2 — Produção de leite comunitária (em milhões de toneladas)



Fonte : Eurostat-Cronos.

ANEXO VII

Quadro nº 5 — Repartição da reserva comunitária entre os Estados-membros
(nº 4 do artigo 5º-C do Regulamento (CEE) nº 804/68), alterado pelo Regulamento (CEE) nº 856/84)

(em toneladas)

QUOTA	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92
Bélgica								
Dinamarca								
Alemanha								
Grécia								
Espanha					50 000	50 000	50 000	50 000
França								
Irlanda	303 000	303 000	303 000	303 000	303 000	303 000	303 000	303 000
Itália								
Luxemburgo	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000
Países Baixos								
Portugal								
Reino Unido	65 000	65 000	65 000	65 000	65 000	65 000	65 000	65 000
Total	393 000	393 000	393 000	393 000	443 000	443 000	443 000	443 000

Repartição:

Regulamento (CEE) nº 1371/84 da Comissão, de 16 de Maio de 1984, que fixa as regras de execução da imposição suplementar referida no artigo 5º-C do Regulamento (CEE) nº 804/68.

Regulamento (CEE) nº 1546/88 da Comissão, de 3 de Junho de 1988, que fixa as regras de execução da imposição suplementar referida no artigo 5º-C do Regulamento (CEE) nº 804/68.

Regulamento (CEE) nº 1033/89 da Comissão, de 20 de Abril de 1989, que altera o Regulamento (CEE) nº 1546/88 da Comissão, de 3 de Junho de 1988, que fixa as regras de execução da imposição suplementar referida no artigo 5º-C do Regulamento (CEE) nº 804/68.

Regulamento (CEE) nº 2061/91 da Comissão, de 12 de Julho de 1991, que altera o Regulamento (CEE) nº 1546/88 da Comissão, de 3 de Junho de 1988, que fixa as regras de execução da imposição suplementar referida no artigo 5º-C do Regulamento (CEE) nº 804/68.

ANEXO VIII

Quadro nº 6 — Evolução dos preços

ECU/100 kg (taxa verde)

Campanha	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92
Preço indicativo do leite (3,7% m.g.)	27,43	27,84	27,84	27,84	27,84	27,84	26,81	26,81

Preço de intervenção

Manteiga	319,70	313,2	313,2	313,2	313,2	300,80	292,78	292,78
Leite desnatado em pó	165,88	174,04	174,04	174,04	174,04	174,04	172,43	172,43
Queijo Grana Padano 30-60 dias	381,75	388,93	388,93	388,93	388,93	388,93	379,67	379,67
Queijo Grana Padano 6 meses	472,75	480,33	480,33	480,33	480,33	480,33	470,43	470,43
Parmigiano Reggiano 6 meses	521,61	529,19	529,19	529,19	529,19	529,19	519,21	519,21

Preço de limiar

Manteiga (m.g. = 82%)	358,09	351,0	351,0	351,0	351,0	343,5	328,43	328,43
Leite desnatado em pó (m.g. < 1,5%)	186,42	195,57	195,57	195,57	195,57	198,93	193,76	193,76

Imposição

Fórmula A	20,57	20,88	20,88	27,84	27,84	27,84	30,83	30,83
Fórmula B	27,43	27,84	27,84	27,84	27,84	27,84	30,83	30,83
Vendas directas	20,57	20,88	20,88	20,88	20,88	20,88	20,11	20,11

ANEXO IX

Quadro nº 7 — Autoconsumo na exploração agrícola

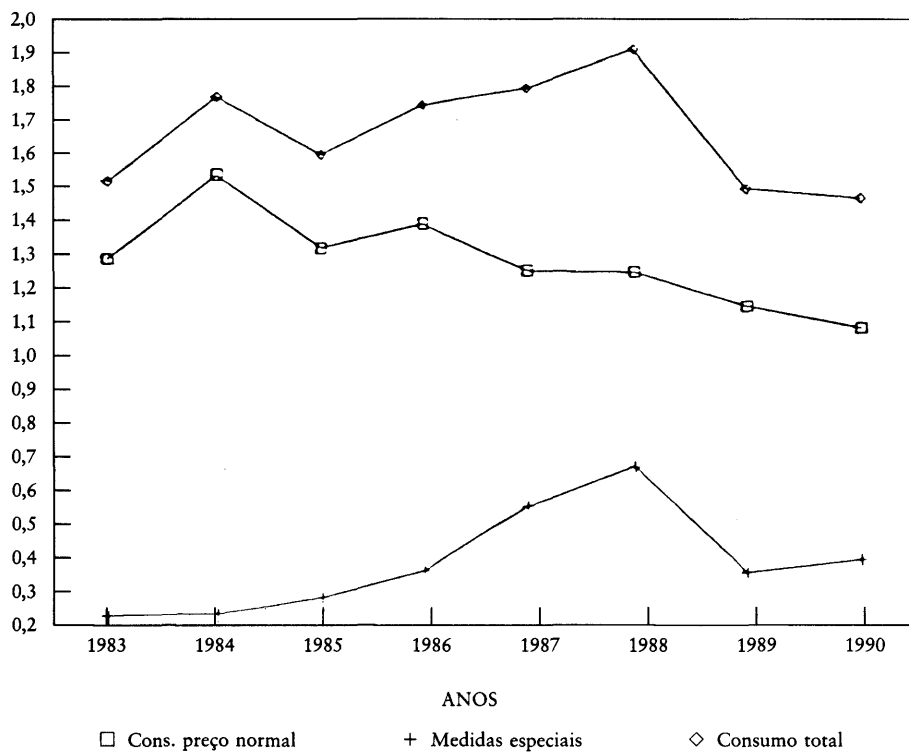
EUR 11	1985	1990
Produção total	114,810	107,410
Entregas	104,794	97,211
Rácio Entregas / Produção total	91,3 %	90,6 %
Vendas directas *	3,962	3,000
Rácios vendas directas / Produção total	3,5 %	2,8 %
Autoconsumo/Produção total	5,2 %	6,6 %
Autoconsumo do qual alimentação animal	5,970 5,425	7,089 6,430

* Na ausência de declaração, serviu de base aos cálculos a quota, ainda designada por referência individual.

N.B. N.B. Os compradores e os produtores que praticam vendas directas são obrigados (ver Regulamento CEE nº 1546/88 — artigos 15º e 16º), após cada campanha referente ao sector do leite, a enviar aos organismos competentes dos Estados-membros declarações que indiquem as quantidades de leite ou de equivalente-leite entregues ou vendidas.

ANEXO X

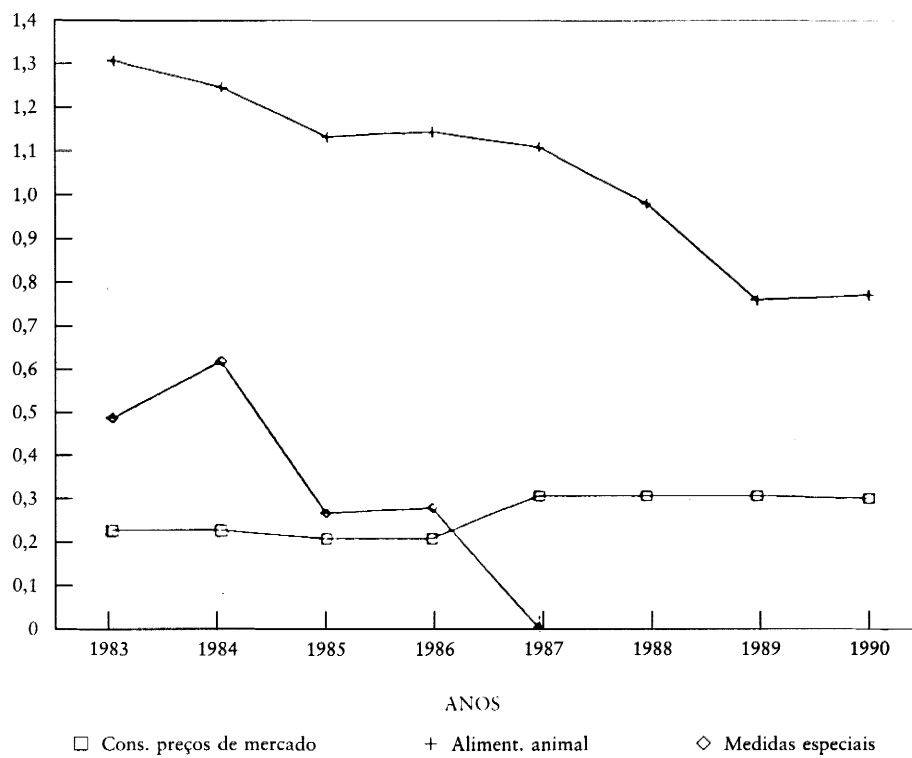
Gráfico nº 3 — Consumo de manteiga na Comunidade (em milhões de toneladas)



Fonte: Comissão.

ANEXO XI

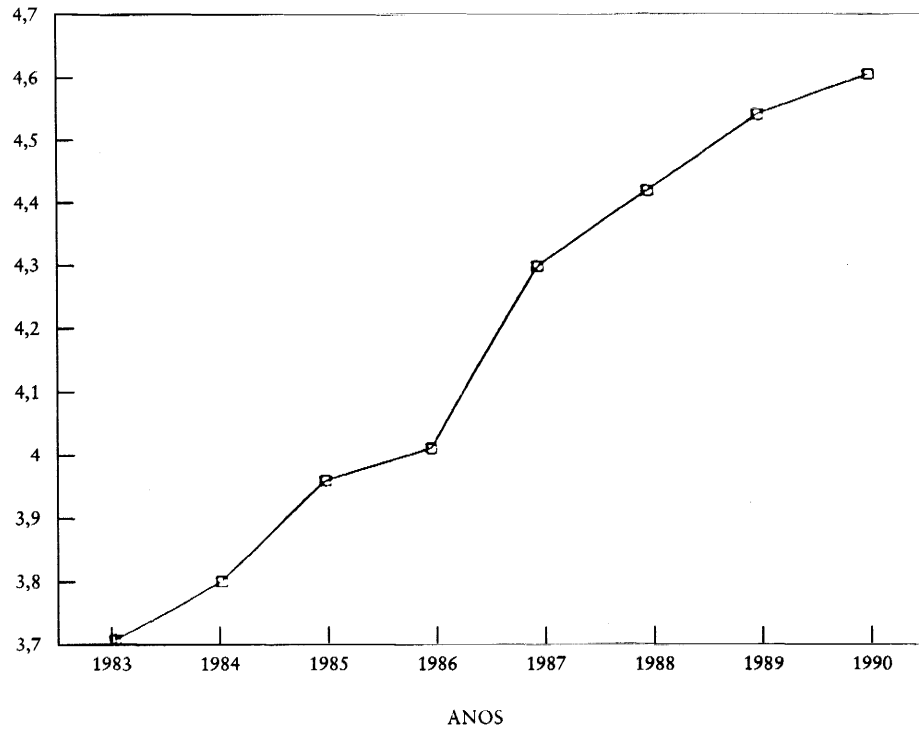
Gráfico nº 4 — Consumo de leite desnatado em pó na Comunidade (em milhões de toneladas)



Fonte: Comissão.

ANEXO XII

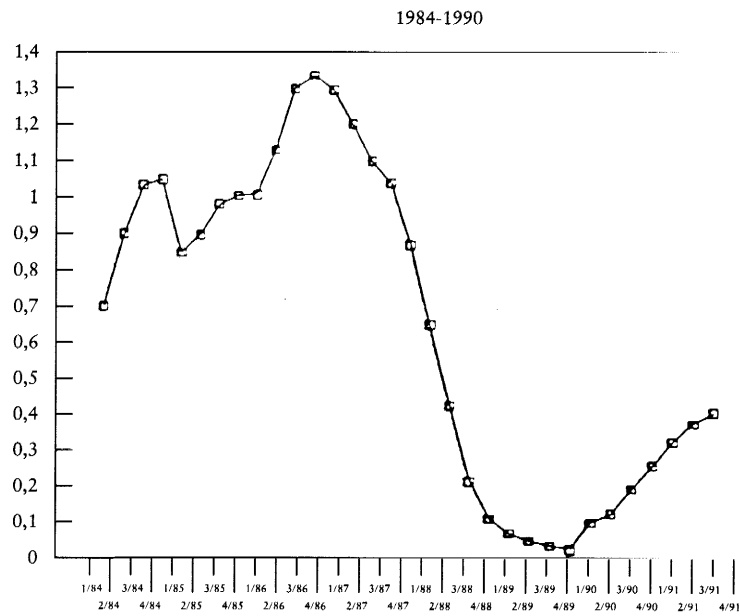
Gráfico nº 5 — Consumo de queijo na Comunidade (em milhões de toneladas)



Fonte: Eurostat.

ANEXO XIII

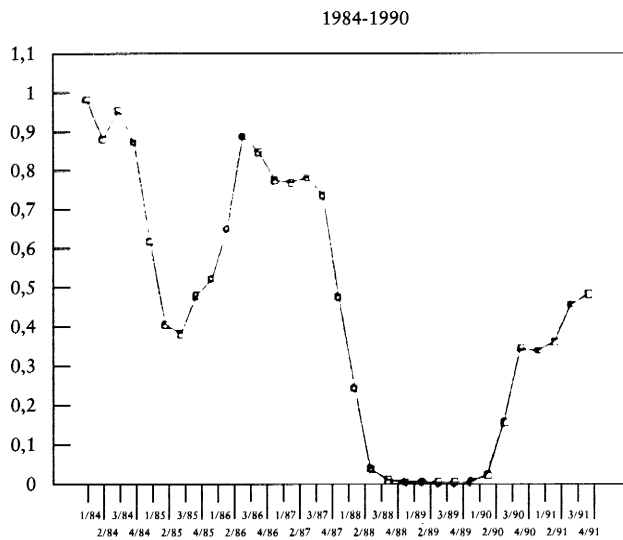
Gráfico nº 6 — Existências públicas de manteiga na Comunidade (em milhões de toneladas)



Fonte: Comissão.

ANEXO XIV

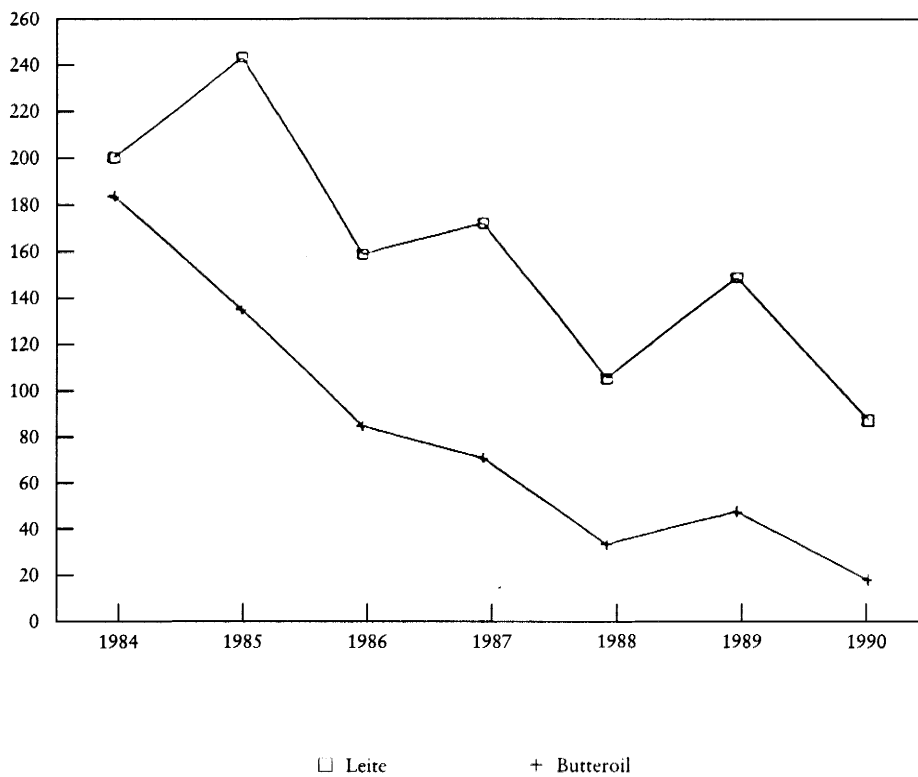
Gráfico nº 7 — Existências de leite desnatado em pó na Comunidade (em milhões de toneladas)



Fonte: Comissão.

ANEXO XV

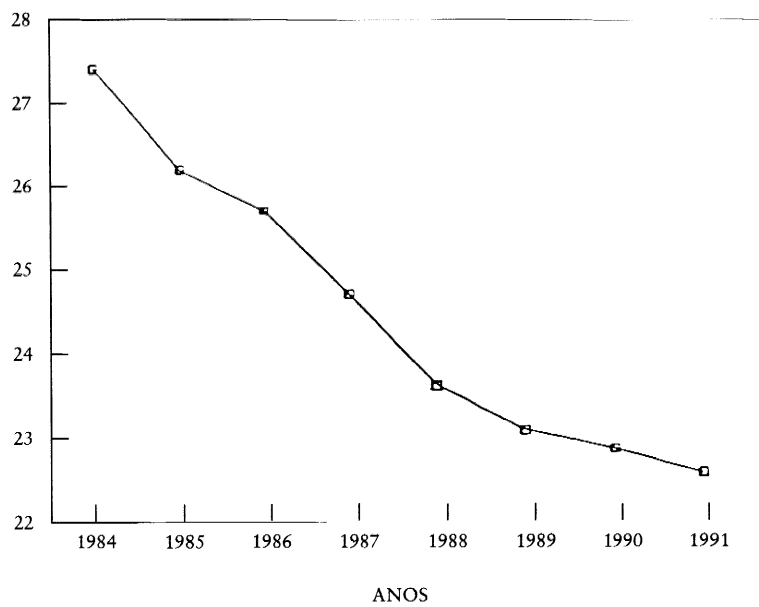
Gráfico nº 8 — Ajuda alimentar (em Mio ECU)



Fonte: Contas de gestão 1984-90.

ANEXO XVI

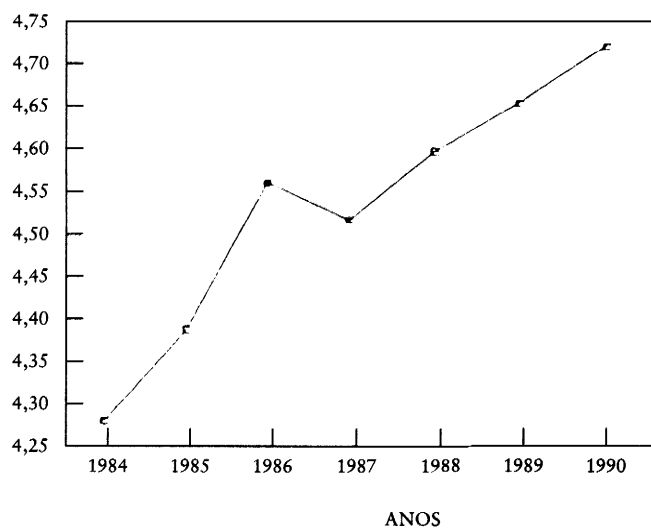
Gráfico nº 9 — Evolução do efectivo de vacas leiteiras (em milhões)



Fonte: Eurostat-Cronos.

ANEXO XVII

Gráfico nº 10 — Evolução do rendimento das vacas leiteiras (em toneladas por vaca)



Fonte: Eurostat-Cronos.

ANEXO XVIII

Quadro nº 8 — Parte da produção de leite na produção agrícola em %

Pais	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Bélgica	16,00	16,60	17,20	17,20	17,00	16,70	15,10	13,90
Dinamarca	22,30	22,80	24,10	23,60	24,50	23,80	24,40	23,30
Alemanha	25,40	25,70	27,10	26,00	26,60	26,70	25,30	24,30
Grécia	8,50	9,20	9,30	9,30	9,40	9,40	9,70	8,50
Espanha	0,00	9,50	9,50	7,70	7,90	7,90	9,10	7,20
França	17,20	17,20	17,60	17,20	16,70	15,50	15,70	15,30
Irlanda	32,40	35,40	35,40	34,60	33,50	35,40	32,40	31,70
Itália	11,80	11,90	11,60	11,60	11,80	11,50	11,80	10,90
Luxemburgo	45,20	46,30	46,50	48,80	48,10	46,70	48,70	47,30
Países Baixos	26,50	26,40	26,70	26,10	26,20	24,10	21,70	21,10
Portugal					12,80	12,10	12,00	11,80
Reino Unido	19,80	21,50	22,00	21,00	21,20	21,80	21,30	21,20
CEE	18,80	19,20	19,50	17,80	17,60	18,50	18,10	15,80

Fonte: A situação da agricultura na Comunidade, Comissão.

ANEXO XIX

Quadro nº 9 — Teor de matérias gordas do leite de vaca

Teor de matérias gordas expresso em% do peso

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Bélgica	3.570	3.580	3.630	3.700	3.730	3.740	3.820	3.880
Dinamarca	4.280	4.240	4.320	4.350	4.390	4.310	4.340	4.430
Alemanha	3.870	3.890	3.910	3.980	4.010	3.970	4.040	4.100
Grécia	3.550	3.557	3.613	3.577	3.562	3.507	3.500	3.540
França	3.840	3.840	3.860	3.890	3.890	3.870	3.900	3.950
Irlanda	3.520	3.500	3.550	3.540	3.510	3.530	3.540	3.530
Itália	3.550	3.550	3.560	3.560	3.550	3.550	3.570	3.590
Luxemburgo	3.840	3.830	3.860	3.890	3.970	3.980	4.040	4.090
Países Baixos	4.120	4.130	4.170	4.270	4.310	4.290	4.320	4.380
Reino Unido	3.890	3.890	3.940	3.930	3.940	3.920	3.940	4.000
CEE 10	3.86	3.87	3.89	3.93	3.94	3.92	3.96	4.01

Fuente: CRONOS Estatística mensal da recolha de leite de vaca.

ANEXO XX

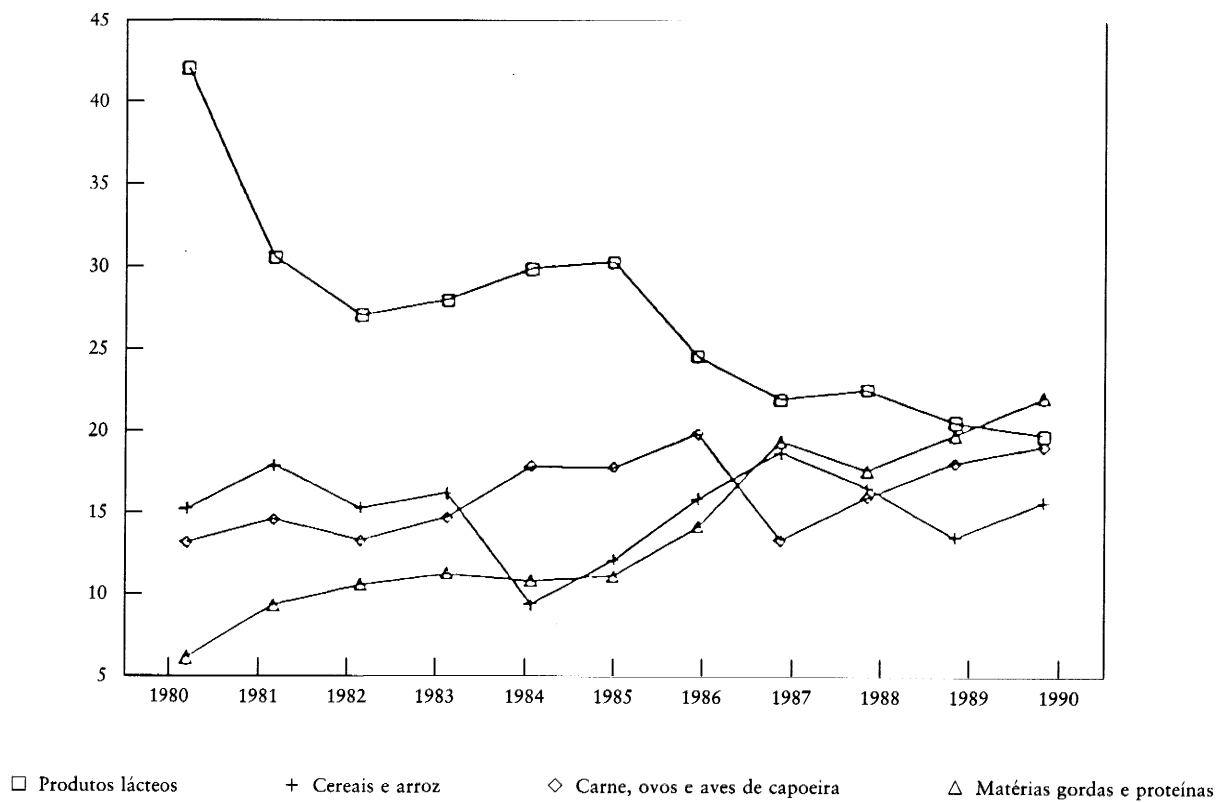
Quadro nº 10 — Situação dos pagamentos em atraso em 15 de Outubro de 1991

	1989/90			1990/91		
	Montante devido	Saldo devido em 15 de Outubro de 1990		Montante devido	Saldo devido em 15 de Outubro de 1990	
	Mio ECU	Mio ECU	%	Mio ECU	Mio ECU	%
Bélgica	12,00	7,86	65,51	12,68	12,44	98,11
Dinamarca	11,44	-0,02	-0,21	11,90	0,14	1,13
Alemanha	109,59	29,46	26,88	30,48	16,23	53,24
Grécia	2,56	2,56	100,00	7,06	7,06	100,00
Espanha						
França	39,86	8,49	21,30	5,83	5,83	100,00
Irlanda				1,85	1,85	100,00
Itália	77,96	74,62	95,72			
Luxemburgo	1,59	0,23	14,47	3,46	3,27	94,51
Países Baixos	28,88	-2,15	-7,44	35,44	4,89	13,80
Reino Unido				13,42	0,31	2,29
CEE	283,88	121,05	42,64	122,10	52,00	42,59

Fuente: Comissão — Declarações dos Estados-membros de 10 de Novembro de 1991.

ANEXO XXI

Gráfico nº 11 — As OCM — Pagamentos (em % dos pagamentos FEOGA-Garantia)



Fonte: Contas de gestão.

ANEXO XXII

Diluição da imposição

Campanha de 1991/92

Preço indicativo do leite: 0,2681 ECU/kg

Imposição (fórmula A ou B): $115\% \times 0,2681 = 0,308315$ ECU/kg

No caso de aplicação da fórmula B, a empresa de tratamento de leite paga ao organismo competente do seu Estado-membro a imposição suplementar devida em relação ao excesso da quota que foi atribuída à empresa. Em seguida recupera o montante pago aos produtores que ultrapassaram a sua quota individual.

Suponhamos que a empresa compra leite a 20 produtores de leite, 10 dos quais ultrapassaram a sua quota individual num total de 200 000 kg. Os 10 outros produtores não esgotaram as suas quotas individuais. Em conjunto, esses 10 outros produtores ainda poderiam ter fornecido 100 000 kg. Nestas condições, a empresa ultrapassa a sua quota em 100 000 kg, dado que pode compensar os excessos de quotas individuais com as subutilizações de quotas individuais. Deve, portanto, a seguinte imposição: $100\ 000 \times 0,308315 = 30\ 831,5$ ECU. E recupera dos 10 produtores que ultrapassaram a sua quota:

$30\ 831,5 : 200\ 000 = 0,1541575$ ECU/kg.

Diluição da taxa de imposição: $0,1541575 : 0,308315 = 50\%$

Neste caso o produtor paga apenas 50% da taxa paga pela empresa.

ANEXO XXIII

Transferências de quotas entre entregas e vendas directas — Aplicação do procedimento do artigo 6º-A do Regulamento (CEE) nº 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984 (1)

A utilização do procedimento do artigo 6º-A, descrita no ponto 4.22, conduziu a observações críticas em dois Estados-membros:

- a) em França, as autoridades competentes obtiveram da Comissão, em relação ao procedimento referido na alínea a) do ponto 4.22, um volume total de transferências definitivas das quotas vendas directas para as entregas de 409 000 t. Este Estado-membro não se baseou nos processos de pedidos individuais recebidos no ONILAIT (2), mas na diferença entre o número das quantidades de referência nacionais e o das realizações vendas directas. Na realidade, os critérios de distinção entre as transferências definitivas e as transferências provisórias (ou seja as transferências relacionadas com necessidades conjunturais a que se refere o procedimento do artigo 6º-A) revelam, pelo menos, falta de clareza. Com efeito, como o serviço de apuramento da Comissão constatou desde 1987, uma parte considerável das transferências consideradas como provisórias é de facto constituída por transferências definitivas não admitidas como tais. É necessário salientar mais precisamente dois aspectos:
- i) em primeiro lugar, o fenómeno das transferências líquidas, segundo o procedimento do artigo 6º-A, a favor das entregas é importante para a campanha de 1988/1989. As transferências líquidas elevavam-se ao equivalente de pouco menos de 30% do excedente, assim reduzido até ao limite da quantidade global garantida em relação às entregas; tal transferência apenas é possível a este nível devido às margens de manobra permitidas por uma quota « vendas directas » cujo grau real de utilização apenas parcialmente é conhecido e, por outro lado, não controlado pelas autoridades nacionais;
 - ii) a análise dos processos individuais confirma esta apreciação. O que conta para o organismo de intervenção (ONILAIT) é a existência, por um lado, de uma dupla quota e, por outro, de uma necessidade interna da empresa de tratamento de leite a que o produtor misto em questão fornece o seu leite. É o montante do excedente da quota de entrega deste último que determina o montante da transferência finalmente concedida após o encerramento da campanha. O único limite imposto em relação à quota de origem é um limite teórico (97%), dado que o ONILAIT não se preocupa com o grau efectivo de utilização da quota « vendas directas ». Estamos, portanto, longe dos critérios decorrentes dos termos do artigo 6º-A;
- b) no Reino Unido, existe um desequilíbrio estrutural na repartição das quotas entre entregas e vendas directas. Não foi apresentado pelo Estado-membro qualquer pedido de transferência definitiva das quotas das segundas para os primeiros, se bem que o mecanismo de adaptação pela Comissão das quantidades de referência mencionado no ponto 4.22 se tivesse justificado (pelo menos desde que as vendas de queijo fabricado na exploração, neste país, são equiparadas a entregas). O Estado-membro recorre à utilização do artigo 6º-A para proceder, após o encerramento de cada campanha, a uma transferência de quotas entre as entregas e as vendas directas, designada em inglês por « interchange ». O mecanismo afasta-se do espírito, e até da letra, da disposição comunitária na medida em que, como em França, conduz à criação de reservas de entregas, sendo além disso baseado em pedidos individuais que não mencionam as quantidades a transferir.

(1) JO L 90 de 1.4.1984, p. 13.

(2) « Office national interprofessionnel du lait », o organismo público de intervenção neste domínio.

ANEXO XXIV

Ajudas específicas: indemnização ao abandono definitivo e indemnização à suspensão temporária da produção de leite

1. Desde 1987, e sobretudo 1988, as despesas relativas à organização dos mercados no sector do leite e dos produtos lácteos aumentaram em proporção correspondente ao custo de duas medidas específicas, a saber uma indemnização ao abandono definitivo e uma indemnização à suspensão temporária da produção leiteira. O peso médio destas em relação ao total bruto das despesas (pouco mais de 10% no decurso dos três últimos exercícios) deve relacionar-se com o objectivo de redução da produção a que se destinam.

A. Programa comunitário de ajuda ao abandono, instaurado em 1986

2. A indemnização ao abandono definitivo da produção leiteira, criada pelo Regulamento (CEE) nº 1336/86 do Conselho, de 6 de Maio de 1986, é concedida aos produtores voluntários — fornecedores ou vendedores directos — com vista a cumprir o objectivo de redução de 3% das quotas nacionais. Esta redução devia efectuar-se globalmente em duas etapas: 2% em 1 de Abril de 1987 e 1% em 1 de Abril de 1988. A cada Estado-membro foi concedida, nos termos do regulamento, uma dotação financeira relativa às dotações do FEOGA, a fim de cobrir as despesas calculadas com base num indemnização máximo de 4 ECU, elevado em 1987 para 6 ECU ⁽¹⁾ por 100 kg e por ano durante sete anos. Esta indemnização pode ser completada pelos Estados-membros, os quais a podem modular segundo determinados critérios objectivos. O *quadro* do anexo II mostra a dotação teórica e o montante real das despesas de 1987 a 1991.

3. A particularidade do sistema então definido reside no facto de conter três componentes:

- a) cobre uma redução linear em duas etapas das quantidades globais garantidas a cada Estado-membro estipuladas no regulamento de base;
- b) toma a priori a forma de uma ajuda concedida aos produtores individuais que, no interior de determinado Estado-membro, aceitam abandonar totalmente a produção de leite; a este respeito, está prevista a concessão aos Estados-membros de uma dotação financeira calculada com base no volume a reduzir e na taxa nominal adoptada pela regulamentação;
- c) contudo, no caso de o montante assim definido não ser utilizado totalmente para pagamento da indemnização comunitária por diversas razões, o montante disponível pode ser utilizado sob outras formas pelo Estado-membro com vista a programas nacionais de abandono e/ou de reestruturação.

4. O regulamento de base da indemnização, bem como o seu regulamento de aplicação (Regulamento (CEE) nº 2321/86 da Comissão, de 24 de Julho de 1986), foram alterados respectivamente por regulamentos de 16 de Março de 1987 ⁽¹⁾ e de 30 de Novembro de 1987 ⁽²⁾. Na realidade, o dispositivo de ajuda ao abandono de 1986, tal como fora concebido originalmente, revelou-se impraticável. Várias alterações regulamentares importantes desfiguraram o texto inicial, tirando em parte o valor à definição no âmbito comunitário de uma ajuda aos produtores cessantes. Estas alterações, que acompanharam o aumento da taxa máxima da indemnização, tornaram consideravelmente mais flexíveis as condições de utilização da dotação financeira pelos Estados-membros:

- a) estes são autorizados a utilizar de diversas formas a dotação, com vista a alcançar o objectivo de redução global, quando o pagamento da indemnização tal como definido no regulamento de base não o permita;
- b) além disso, o regulamento de aplicação alterado permite o pagamento da indemnização em uma ou duas vezes a todos ou a alguns dos produtores em questão; esta última alteração, introduzida numa norma de categoria inferior, altera significativamente o dispositivo comunitário tal como concebido inicialmente na norma de categoria superior. Assim, os Estados-membros, que inicialmente não podiam escolher os meios para cumprir o objectivo de redução de 2% + 1% das suas quotas, conseguiram a partir de 1987 agir praticamente como desejassem, quer através da instituição de programas de abandono de espírito muito diferente do dispositivo comunitário, quer pela criação de um método de redução linear das quotas de todos os produtores individuais.

⁽¹⁾ Regulamento (CEE) nº 776/87 do Conselho, de 16 de Março de 1987 (JO L 78 de 20.3.1987, p. 8), que altera o Regulamento (CEE) nº 1336/86 (JO L 119 de 8.5.1986, p. 21).

⁽²⁾ Regulamento (CEE) nº 3602/87 da Comissão, de 30 de Novembro de 1987 (JO L 339 de 1.12.1987, p. 59), que altera o Regulamento (CEE) nº 2321/86 (JO L 202 de 25.7.1986, p. 13).

5. As configurações nacionais são assim bastante diferentes umas das outras, ainda que, em cada Estado-membro, as quotas nacionais tenham sido correctamente reduzidas. Do programa da indemnização ao abandono apenas ficou a atribuição de uma dotação financeira aos Estados-membros que lhes permita realizar uma redução definitiva de 3% das suas quotas sob as formas mais variadas. É portanto difícil apreciar a eficiência de tal sistema no plano comunitário.

B. Aplicação nos Estados-membros do programa de ajuda ao abandono da produção de leite, instaurado em 1986

6. Na Bélgica e na Dinamarca, o programa comunitário de abandono definitivo da produção de leite atingiu o seu objectivo, se bem que os beneficiários da indemnização tenham sido na sua maioria produtores idosos, que em parte a aproveitaram para antecipar a sua reforma.

7. Em França, o programa com financiamento comunitário instituído em 1986 para atingir o objectivo de 3% consistiu numa indemnização degressiva destinada a provocar a cessação da actividade dos pequenos produtores, com uma taxa máxima, equivalente a 3 ecus, muito inferior ao limite regulamentar aumentado em 1987; paralelamente foi instituído um programa nacional de abandono, visando o mesmo tipo de população, mas que consistia no pagamento de uma indemnização única de taxa evidentemente muito mais elevada que a indemnização anual comunitária (não sendo as duas acumuláveis). Os resultados obtidos para a campanha de 1986/87 não permitiram alcançar o valor de 512 680 toneladas de quotas entregas a abandonar, por duas razões: a concorrência da indemnização nacional única e a esperança que os agricultores depositaram na alteração de 4 para 6 ecus da taxa máxima da indemnização comunitária em 1987, no momento em que o dispositivo de indemnização entrava de facto em vigor em relação à primeira parcela. As autoridades francesas tiveram esse facto em atenção para o segundo programa, que visava o objectivo de redução de 1% em 1 de Abril de 1988, mas não se tornaram a referir à economia geral do programa de 1986/1987. Na realidade, invocando alterações introduzidas na regulamentação comunitária previamente citada, as autoridades francesas levaram a Comissão a admitir que as quantidades de abandono que faltavam para atingir as 512 000 toneladas do primeiro programa de abandono, a saber 72 000 toneladas, seriam recuperadas a posteriori a partir do programa nacional «concorrente». Este esquema permitiu finalmente que o Estado-membro utilizasse na sua totalidade a dotação financeira de que dispunha, mas segundo modalidades muito diferentes das previstas inicialmente e em troca de uma organização administrativa extremamente complexa. A verificação a posteriori, tanto pela Comissão como pelo Tribunal, das despesas declaradas (que se referem a um total de oito anos) torna-se tanto mais dificultada porquanto os próprios quadros-tipo elaborados pela Comissão para as apresentar são obscuros e inadequados.

8. Na Alemanha manifestou-se o mesmo fenómeno de coexistência entre o programa comunitário de abandono iniciado em 1986 e os programas nacionais de ajuda à cessação e à reestruturação da produção. Na realidade, organizaram-se desde 1989 cinco programas de compra. Todos estes, excepto o terceiro, correspondem a medidas nacionais. A quinta medida é co-financiada pela Comunidade no âmbito de um dispositivo específico que suscitou observações críticas do Tribunal. A primeira medida foi organizada em 1984, assim que se tornou claro que a quantidade nacional garantida era largamente ultrapassada pela atribuição de quotas individuais: foi assim comprada uma quantidade de 1 001 835 toneladas. A segunda medida foi organizada em 1985, tendo permitido a compra de 129 110 toneladas. A terceira medida por ordem cronológica, que correspondia ao programa comunitário, não atingiu de modo algum o objectivo de 471 000 toneladas atribuído à Alemanha. Com efeito, apenas foram compradas 88 904 toneladas. A quarta medida permitiu a absorção de 222 358 toneladas. A quinta medida, co-financiada por fundos do FEOGA-Garantia, atingiu pouco menos de 400 000 toneladas. Desse modo, a indemnização comunitária foi afectada pela coexistência com ajudas nacionais que se revelaram mais vantajosas. A dotação financeira concedida à Alemanha para o objectivo de redução dos 3% acabou por ser bem utilizada, mas sob formas diferentes da da indemnização comunitária, tal como em França. Finalmente, o último programa criou uma desigualdade entre os produtores que abandonaram a produção, na medida em que a taxa da indemnização foi fixada em 1,6 DM por kg, contra 0,7 DM para os programas anteriores.

9. No Reino Unido, o objectivo global de redução apenas pôde ser alcançado graças às possibilidades oferecidas em 1987 pela regulamentação alterada, a saber sob a forma de uma redução linear obrigatória da quota individual de cada produtor (em duas etapas). Na realidade, originalmente tinham sido instituídos um regime de financiamento comunitário e um regime de financiamento nacional da indemnização ao abandono definitivo da produção leiteira, os quais fracassaram. Apenas um pequeno número de produtores — 269 — solicitou e obteve a indemnização comunitária. A razão do fracasso deve ser procurada em parte na estrutura das explorações, mas provavelmente mais na mobilidade das quotas, realizada graças ao mercado de quotas existente no Reino Unido.

10. Nos Países Baixos, apenas pôde ser comprado pouco mais de um quinto das quantidades previstas no programa, sendo a indemnização ao abandono definitivo da produção leiteira demasiado baixo em relação ao preço que o produtor podia obter vendendo a sua quantidade de referência individual a outro produtor.

11. Na Irlanda e no Luxemburgo, o programa de ajuda ao abandono definitivo da produção de leite apenas pôde ser completamente realizado igualmente através do recurso à redução linear das quantidades de referência individuais. Em ambos os Estados-membros os beneficiários eram principalmente produtores idosos, já reformados ou que anteciparam a sua reforma. A indemnização constitui um complemento à sua pensão. Especialmente na Irlanda, um número considerável de pequenos produtores reconverteu-se à criação de vitelos, mantendo algumas vacas leiteiras e acumulando a indemnização ao abandono definitivo da produção leiteira com o prémio às vacas em aleitamento.

12. Em Espanha, o programa da ajuda ao abandono definitivo da produção de leite, que visava 162 000 toneladas, teve êxito em relação a 155 921 toneladas. Este programa provocou, até ao final do exercício de 1990, despesas no montante de 38 Mío ECU a cargo do orçamento comunitário, e provocará ainda, nos próximos anos, despesas de um montante bastante idêntico. Apesar deste aparente êxito, aliás pago bastante caro, o programa pode vir a ser pouco eficaz em comparação com o objectivo da redução da produção de leite, dado que, na ausência da aplicação do regime das quotas, é quase impossível controlar o respeito pelas condições do contrato de abandono da produção de leite e sancionar as suas fraudes. Na realidade, os relatórios de controlo analisados, bem como os controlos efectuados localmente demonstram a facilidade com que se pode contornar a obrigação de interromper a produção de leite, dado que o não respeito pelas quantidades de referência individuais não é sancionado: basta declarar que se utiliza o leite para a alimentação animal ou transferir os animais para o nome de outro membro da família que, mesmo sem quota, pode continuar a fornecer o leite a um comprador.

13. Em Itália, a dotação financeira prevista para este Estado-membro não deu lugar a utilização. Na realidade, se é verdade que a quantidade nacional garantida foi reduzida em duas etapas pela aplicação directa dos novos valores limite incluídos no regulamento de base, nenhum programa comunitário de abandono pôde ser instituído. A razão para tal reside simplesmente no facto de o regime das quotas individuais não existir então no Estado-membro, não sendo portanto possível conceder uma indemnização reservada aos possuidores de tal quota que abandonassem a sua produção.

14. Na Grécia, o programa não foi aplicado. O Regulamento (CEE) nº 1931/88 do Conselho, de 29 de Junho de 1988, contém uma derrogação ao Regulamento (CEE) nº 1336/86, de modo a permitir que « a República Helénica utilize os fundos disponíveis para o financiamento de programas de melhoria da qualidade do leite em benefício dos produtores em causa » ⁽¹⁾.

C. Programa de ajudas à suspensão temporária das quotas

15. O Regulamento (CEE) nº 775/87 do Conselho, de 16 de Março de 1987, organiza a suspensão temporária de uma parte das quantidades de referência « entregas », de tal modo que o montante efectivamente disponível das quotas, calculado com base na campanha de 1986/87, seja reduzido em 4% em 1987/88, seguidos de 5,5% em 1988/89 e de 4,5% nas campanhas seguintes (na sequência das alterações introduzidas no « Pacote Nallet » de Dezembro de 1989). A aplicação desta medida traduz-se, em princípio, pelo pagamento, até 1992, de uma indemnização anual degressiva, financiada pelo orçamento comunitário e susceptível de ser completada pelos Estados-membros. A dita indemnização é paga aos produtores que sejam directa (fórmula A) ou indirectamente (fórmula B) detentores de uma quota. Estão previstas derrogações para Itália, Espanha e Grécia quanto às modalidades de aplicação. A Grécia foi autorizada pelo Regulamento (CEE) nº 1931/88 do Conselho a atribuir a dotação financeira que inicialmente foi reservada às indemnizações de suspensão, ao « financiamento de programas de melhoria da qualidade do leite em benefício dos produtores em causa ».

16. Na sua proposta de reforma da política agrícola comum em relação ao sector do leite, a Comissão recomendou a transformação da suspensão temporária de 4,5% da quantidade global garantida em redução definitiva das quotas sem indemnização suplementar. Na realidade, nas suas propostas de reforma a Comissão considera que a indemnização concedida aos produtores de leite durante cinco anos em relação às quantidades de referência individuais suspensas (um total de 45,5 ECU por 100 kg) representa uma indemnização justa ⁽²⁾. A decisão tomada pelo Conselho entrará em vigor a partir da campanha de 1993/1994.

⁽¹⁾ Regulamento (CEE) nº 1931/88 do Conselho, de 29 de Junho de 1988, que altera o Regulamento (CEE) nº 775/87, relativo à suspensão temporária de uma parte das quantidades de referência mencionadas no nº 1 do artigo 5º-C do Regulamento (CEE) nº 804/68, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 170 de 2.7.1988, p. 4).

⁽²⁾ Reforma da política agrícola comum

— Textos jurídicos

— Sector do leite

— COM(91) 409 final, de 31 de Outubro de 1991 (ver ponto A.1.b), página 1).

ANEXO XXVI

Programas nacionais de compra de quotas e de reestruturação da produção de leite

Em França, o programa comunitário instaurado em 1986 sofre a concorrência de um programa nacional de compra cujas condições são mais favoráveis para os produtores que as do programa comunitário. Para cada uma das campanhas de 1987/88 e 1988/89, encontra-se aberto um programa nacional de compra, em parte financiado pelo orçamento comunitário, destinado unicamente aos produtores que fornecem empresas de tratamento de leite.

Na Alemanha, foram decididos cinco programas nacionais de compra para as campanhas de 1984/85, 1985/86, 1986/87, 1989/90 e 1990/91. O objectivo de todos os programas foi reduzir o excesso da quantidade nacional garantida verificado no momento da introdução do regime, na sequência de numerosas reclamações por parte dos produtores.

Na Bélgica, foi organizado em 1985 um único programa nacional de reestruturação.

A Irlanda instituiu, nos termos do nº 1, alínea d), do artigo 4º do Regulamento (CEE) nº 857/84, um programa nacional de reestruturação a partir da campanha de 1987/1988. Este programa prevê a compra por parte de um comprador de uma quantidade de referência individual a um produtor que, mediante remuneração através de uma indemnização única, se comprometa a abandonar a produção de leite. As quantidades de referência individuais assim compradas podem ser revendidas ao mesmo preço pelo comprador a um ou vários de entre os seus produtores prioritários.

A Dinamarca instaurou, igualmente nos termos do nº 1, alínea d), do artigo 4º do Regulamento (CEE) nº 857/84, um programa nacional de reestruturação a partir da campanha de 1990/91. O Mælkeudvalg, único comprador da Dinamarca, compra as quantidades de referência individuais oferecidas e revende-as ao mesmo preço a produtores prioritários.

Nos Países Baixos, existia um programa nacional de compra para todas as campanhas, à excepção dos anos cobertos pelo programa comunitário de 1986. Em geral os resultados não são encorajantes. Os preços oferecidos ao produtor que pretende vender a sua quota no mercado são muito mais elevados que a indemnização ao abandono proposta pelos programas de compra (ver ponto 4.34). Dados os resultados mediocres do passado, prevê-se que os programas sejam de futuro abandonados.

No Luxemburgo, as autoridades lançaram igualmente para todas as campanhas relativas ao sector do leite, mesmo paralelamente ao programa comunitário de 1986, um programa nacional de reestruturação da produção de leite.

Em Itália, realizaram-se em 1986 e 1987 dois programas nacionais de abate de vacas leiteiras, inteiramente financiados por fundos nacionais, para compensar a instituição do programa comunitário de abandono (ver anexo XXIV, ponto 2), impossível de pôr em prática dado que aos produtores de leite italianos ainda não tinham sido atribuídas quantidades de referência individuais. O segundo destes programas foi executado em derrogação dos artigos 1º e 2º do Regulamento (CEE) nº 775/87, que previa a suspensão de 4% das quantidades globais garantidas para a campanha de 1987/88 e de 5,5% para as quatro campanhas seguintes. Os dois programas nacionais de abate de vacas leiteiras permitiram a eliminação de uma produção de leite avaliada pelas autoridades italianas em mais de 6% da sua quantidade global garantida.

No Reino Unido, o único programa nacional de compra sofreu um fracasso terrível por os preços oferecidos no mercado ultrapassarem amplamente o preço de compra do programa comunitário.

Em Espanha e na Grécia não foi instituído qualquer programa nacional de compra ou de reestruturação.

ANEXO XXV

Aplicação nos Estados-membros do artigo 4º-A do Regulamento (CEE) nº 857/84 do Conselho

No Reino Unido (país de fórmula B), o funcionamento do sistema leva, através dos Milk Marketing Boards regionais, a minimizar a imposição repercutida pelos compradores sobre os produtores, o que toma a forma de uma redistribuição das quotas disponíveis efectuada de maneira geralmente uniforme, sob reserva de se considerar a situação de uma determinada categoria de produtores prioritários.

Em França (país de fórmula B), o ONILAIT ⁽¹⁾ organiza, no final da campanha e em relação às entregas, um amplo intercâmbio entre as empresas de tratamento de leite, após ter sido efectuada uma primeira compensação no seio de cada uma delas; a redistribuição assim realizada visa, a ambos os níveis, atribuir as quotas disponíveis a produtores segundo critérios de prioridade determinados anualmente por decreto ministerial.

Na Irlanda (país de fórmula B), o DOA ⁽²⁾ instituiu um sistema de compensação com várias fases, designado por «fleximilk», que privilegia especialmente os pequenos produtores. Numa primeira fase cada comprador compensa entre os seus produtores o saldo disponível da sua própria quota. Em seguida, o DOA procede a uma compensação entre compradores. Finalmente, o comprador excedentário pode redistribuir aos seus produtores a compensação que lhe foi atribuída pelo DOA.

A Bélgica (país de fórmula A) aplicou, desde a primeira campanha, a compensação do artigo 4º-A, designada por perequação, sem fixar critérios de atribuição das quantidades disponíveis.

No Luxemburgo (país de fórmula B), o SER ⁽³⁾ gere a compensação do artigo 4º-A entre os quatro compradores sem fixar prioridades de atribuição das quotas disponíveis.

Na Alemanha (país de fórmula A), as autoridades nacionais não aplicam o mecanismo do artigo 4º-A: assim que os produtores ultrapassem a sua quota individual, devem pagar a imposição suplementar, ao passo que o Estado-membro apenas transfere para a Comissão o montante correspondente ao excedente da quantidade nacional garantida. Deve, no entanto, qualificar-se o que surge como uma aplicação bastante rígida e portanto fiel ao espírito inicial do regulamento comunitário. Originalmente a Alemanha atribuiu quotas individuais que ultrapassavam largamente a quantidade nacional garantida. O Estado-membro utilizou posteriormente os montantes cobrados graças à não aplicação do artigo 4º-A para o financiamento de programas nacionais de compra de quotas.

Em Itália (país de fórmula A), foi pela primeira vez atribuída em 1988 uma quantidade de referência à UNALAT, União das Associações dos Produtores de Leite, que representa 98% da produção nacional. Os produtores pertencentes à UNALAT, por sua vez, apenas receberam uma quota individual durante a campanha de 1990/91. Daí resulta que até à campanha de 1989/90, na ausência de declaração por parte dos produtores e dos compradores, a única fonte de conhecimento da produção residia nos inquéritos estatísticos. Desse modo, não se podia pôr a questão da aplicação do artigo 4º-A, a não ser em termos bastante específicos por ocasião do apuramento das contas pela Comissão. Na realidade, contudo, a situação traduziu-se por uma compensação nacional quase «automática», não prevista pela regulamentação, e de que beneficiaram os produtores individuais.

Em Espanha (país de fórmula B), os mecanismos do artigo 4º-A nunca foram formalmente aplicados. Na realidade, dado que as entregas de leite aos compradores são avaliados por sondagens estatísticas, a compensação do artigo 4º-A é implícita.

Nos Países Baixos (país de fórmula A até à campanha de 1987-88 e de fórmula B após essa campanha), a compensação do artigo 4º-A nunca foi aplicada.

Na Grécia (país de fórmula B), o artigo 4º-A não é aplicável dado que, nos termos do segundo parágrafo do artigo 10º do Regulamento (CEE) nº 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, «a totalidade dos compradores é considerada como um único comprador». Nestas condições, a compensação é possível sem recorrer ao procedimento do artigo 4º-A.

Na Dinamarca (país de fórmula B), o Mælkeudvalg é, desde a entrada em vigor do regime das quotas, o único comprador. Desse modo, o caso da Dinamarca é comparável ao da Grécia, onde a compensação entre produtores é possível sem recorrer ao artigo 4º-A.

⁽¹⁾ «Office national interprofessionnel du lait», o organismo público de intervenção neste domínio.

⁽²⁾ DOA: «Department of Agriculture» (Ministério da Agricultura) em Dublin.

⁽³⁾ SER: Serviço de Economia Rural, administração do Ministério da Agricultura.

RESPOSTA DA COMISSÃO

MERCADO DO LEITE E DOS PRODUTOS LÁCTEOS

Evolução da produção leiteira na Comunidade

2.12. As estatísticas fornecidas pela Espanha apresentavam valores inferiores aos valores reais da produção de leite, tendo a quantidade global garantida sido, de facto, ultrapassada a partir da campanha de 1988/1989. De igual modo, as estatísticas fornecidas pela Itália apresentavam dados que não correspondiam ao total da produção de leite daquele país. Os inquéritos efectuados com o objectivo de determinar a produção real entre 1988/1989 e as campanhas actuais ainda não foram concluídos, tendo sido enviado ao Conselho um relatório sobre o assunto [COM(93) 109 de 9 de Março de 1993].

2.16. A Comissão vai convidar os Estados-membros a analisarem e a investigarem os factos apresentados nas observações do Tribunal. Não obstante, deve ter-se presente que as quantidades em causa são relativamente insignificantes uma vez que as vendas directas apenas correspondem a 3 % do leite comercializado.

Evolução das existências de manteiga e de leite desnatado em pó

2.31. A Comissão chama a atenção para o facto de no final de 1992, fundamentalmente em consequência das suas medidas de gestão, as existências de intervenção terem passado para 47 299 toneladas no que se refere ao leite desnatado em pó e para 172 455 toneladas no que diz respeito à manteiga.

Desequilíbrio contínuo

2.39. É da responsabilidade do Conselho, após consulta do Parlamento Europeu, decidir a forma como deve ser conseguido o equilíbrio entre os diferentes objectivos mencionados no Tratado. No contexto da reforma da PAC, o Conselho decidiu reorientar a política agrícola em geral no sentido de um sistema que não estimule a produção de excedentes. As disposições gerais relativas ao sector dos produtos lácteos está em conformidade com essa política.

ORGANIZAÇÃO COMUM DE MERCADO NO SECTOR DO LEITE E DOS PRODUTOS LÁCTEOS

Objectivos

3.3. Estes objectivos decorrentes do artigo 39º do Tratado e retomados no quarto considerando do Regulamento (CEE) nº 804/68 fazem parte dos objectivos atribuídos à política agrícola comum e, por conseguinte, o seu respeito impõe-se naturalmente ao conjunto das instituições responsáveis pela orientação da PAC.

Regime de quotas

3.24. A recomendação da Comissão de 1991, referida pelo Tribunal, foi incluída no novo regime adoptado pelo Conselho em Dezembro de 1992.

Evolução das despesas orçamentais

3.27. Não é oportuno incluir as despesas no artigo 101º tendo em conta as despesas anuais actuais do sector do leite. Tal facto poderia dar uma ideia errada da tendência subjacente às despesas desde a introdução do regime de «quotas» em 1984. Tal como o próprio Tribunal reconhece no ponto 3.28, a restituição de 797,4 Mio ECU em 1991 fazia parte dos custos incorridos em 1987 e 1988 de cerca de 3 200 Mio ECU por ocasião do escoamento das existências de manteiga.

Além disso, em 1992 as despesas relativas ao sector dos produtos lácteos eram apenas de 4 008 Mio ECU; de 4 375 Mio ECU se for ignorada a imposição de co-responsabilidade.

Por último, a comparação entre as despesas orçamentais anuais no princípio dos anos 80 e as do ano de 1991 deverá ter em consideração o facto de entre as duas datas a Comunidade ter sido alargada não só com a adesão de Espanha e de Portugal, mas também com os territórios da antiga RDA (aumento do mercado leiteiro em 64 milhões de pessoas e cerca de 10 milhões de toneladas de leite).

Imputação orçamental de determinadas receitas no sector do leite

3.30. A Comissão remete o Tribunal para as respostas que já formulou no passado sobre esta questão e nas quais afirmou que a imposição constitui um mecanismo de intervenção e não um recurso próprio do orçamento comunitário. Trata-se de uma despesa negativa, prevista para financiar acções específicas no âmbito da PAC que se encontram a cargo do orçamento das Comunidades. As modalidades de cobrança dessa imposição constam do regime de gestão das medidas de intervenção da OCM no sector do leite e dos produtos lácteos (ver resposta 3.28 ao Relatório Anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1985).

APLICAÇÃO DAS MEDIDAS DE CONTROLO DA PRODUÇÃO DE LEITE

Não aplicação do regime por determinados Estados-membros

4.6. Ver resposta ao ponto 4.55.

Complexidade da regulamentação e suas diferentes interpretações

4.10. A Comissão propôs, no âmbito da reforma da PAC, uma codificação e simplificação do regulamento relativo à imposição suplementar para o sector do leite [COM(91) 409]. O subsequente Regulamento (CEE) nº 3950/92 do Conselho, adoptado em Dezembro de 1992, teve em consideração uma série de pontos que o Tribunal, depois da Comissão, sugeriu que fossem melhorados, no que se refere à aplicação do regime segundo uma fórmula única (ponto 3.21), o estatuto de certos produtores prioritários que se sentem encorajados pelo próprio Estado-membro a ultrapassar a sua quantidade de referência individual (ponto 4.19), os atrasos na cobrança da imposição (pontos 4.27 a 4.29) cuja eliminação constitui um dos principais objectivos da proposta da Comissão e, ainda, as cessões temporárias (ponto 4.50) que são igualmente vistas pelo Tribunal como uma melhoria significativa do regime tanto a nível individual como a nível global, ou a transferência regulamentada das quotas (5.17) sem, no entanto, cobrir a transferência entre Estados-membros impraticável na situação actual.

4.11. O regulamento que prevê a concessão de uma indemnização aos produtores «SLOM» encontra-se em fase de preparação [COM(93) 161 final de 21 de Abril de 1993].

Perpetuação do mecanismo geral de compensação e repercussão da imposição suplementar nos produtores individuais

4.17 – 4.20. No que diz respeito ao que o Tribunal designa como a diluição do efeito dissuasor da imposição, convém salientar que os diferentes elementos de correcção introduzidos desde 1986/1987 (ver ponto 4.20) tiveram como efeito, para além de um determinado limiar, fazer com que os produtores que ultrapassaram a sua quota individual suportassem integralmente a imposição suplementar nos Estados-membros em que este regime é aplicado. Além disso, se é incontestável que os produtores pretendiam utilizar ao máximo as quantidades globais garantidas, também é igualmente incontestável que, simultaneamente, foram tiradas as devidas consequências através da redução sucessiva dessas quantidades contra pagamento.

Transferência de quantidades de referência das vendas directas para as entregas

4.23 – 4.24. Irá ser introduzida uma correcção por ocasião do procedimento de liquidação das contas se a Grécia e a Espanha não cobrarem as imposições suplementares a todas as vendas directas que ultrapassarem a quantidade global garantida.

Atrasos na cobrança das receitas decorrentes da imposição suplementar

4.28 – 4.29. A fim de evitar longos atrasos entre a cobrança e o pagamento da imposição suplementar, os quais são incompatíveis com os objectivos do regime, o Conselho adoptou determinadas disposições em Dezembro de 1992, responsabilizando o comprador pela imposição e conferindo-lhe poderes que lhe permitem cobrá-la aos produtores. Caso estas disposições não consigam resolver o problema do atraso nos pagamentos pelos Estados-membros, a Comissão tenciona, nas situações claramente problemáticas, utilizar os seus poderes para reduzir os adiantamentos mensais aos Estados-membros. Esta actuação está em conformidade com o acórdão do Tribunal de Justiça proferido em 17 de Outubro de 1991 nos processos C-342/89 e C-346/89.

Correcção insuficiente quando é excedido o teor de matérias gordas

4.30 – 4.32. No que diz respeito à correcção aplicada quando é excedido o teor de matérias gordas, é incontestável que se trata de disposições difíceis de aplicar. Foi por esta razão que se procedeu a uma alteração da legislação a fim de criar um limiar de entrada em funcionamento do mecanismo (a referência nacional), abaixo do qual as disposições não se aplicam. Além disso, esta alteração teve

o mérito de tratar de forma comparável todos os produtores na mesma situação, coisa que não acontecia anteriormente devido às diferenças que podiam resultar entre, primeiramente, a situação dos produtores sujeitos à fórmula A ou à fórmula B, e, seguidamente, no que diz respeito à fórmula B entre os próprios compradores.

4.33. A Comissão analisa todos os anos, aquando do procedimento de liquidação das contas, a aplicação pelos Estados-membros das disposições relativas ao teor de matérias gordas e aplica uma correcção sempre que não tenha sido cobrada a totalidade do montante da imposição suplementar, conquanto existam dados fiáveis para que tal possa ser feito.

4.34. O regime que introduz quantidades de referência para a produção de leite não tem como objectivo evitar um aumento do teor de matérias gordas no leite, conquanto a produção de leite seja adaptada em conformidade. Dado que o teor de proteínas do leite tem permanecido estável, uma redução da produção de leite devida a um teor de matérias gordas mais elevado conduziria a uma redução da produção de leite desnatado.

No que se refere ao efeito dissuasor da correcção posto em causa pelo Tribunal, convém salientar que as disposições em vigor estabelecem uma penalização de 454,89 ecus/100 Kg que comparativamente com o preço de intervenção da manteiga de 292,78 ecus/100 Kg revela uma sobrepenalização de 162 ecus/100 Kg ou de 55 %. A este nível, pode legitimamente considerar-se que qualquer aumento iria contra o objectivo pretendido.

É verdade que são necessários cerca de 4 milhões de toneladas de leite para produzir 178 000 toneladas de manteiga. Não obstante, um aumento deste tipo na produção de leite pressuporia igualmente uma produção de 132 000 toneladas de leite desnatado em pó.

Mobilidade das quotas

4.50. Foi pelas razões expostas pelo Tribunal que, em Outubro de 1991, a Comissão apresentou uma proposta ao Conselho [COM(91) 409] obrigando os Estados-membros a introduzir a possibilidade de transferências temporárias. O Conselho adoptou-a em Dezembro de 1992 depois de lhe ter introduzido algumas alterações concebidas por forma a não prejudicar o desenvolvimento estrutural.

Medidas de controlo

Crítérios de gestão e acompanhamento das diferentes medidas a nível da Comissão

4.52 – 4.53. A Comissão partilha as preocupações do Tribunal no que diz respeito à falta de informação e à informação incompleta fornecida pelos Estados-membros. A Comissão tudo fez para melhorar a situação e está, neste momento, a estudar a possibilidade de introduzir mais melhoramentos.

Medidas de controlo nos Estados-membros

4.55. A aplicação do regime de quotas leiteiras é controlado anualmente em todos os Estados-membros e as diferentes falhas registadas na sua aplicação ou as insuficiências de controlo que possam ter consequências negativas a nível do orçamento da Comunidade conduziram à introdução de importantes correcções financeiras a nível contabilístico.

Na sequência dos acordos concluídos no âmbito do Conselho relativos aos pedidos da Grécia, da Espanha e da Itália de quotas suplementares, cada um destes Estados-membros comprometeu-se a aplicar na íntegra o regime a partir da campanha de 1993/1994. A Comissão está a acompanhar de perto a aplicação desses compromissos, tanto no que se refere às disposições regulamentares como às disposições administrativas, e tenciona apresentar um relatório ao Conselho sobre o estado da situação antes de 31 de Março de 1993. Posteriormente, será cuidadosamente verificada a eficácia das medidas.

Além disso, a Comissão procedeu, aquando das suas decisões de apuramento das contas, aos seguintes ajustamentos financeiros:

Correcções do apuramento das contas relativo à imposição suplementar-leite

(em milhões de ecus ⁽¹⁾)

	1987	1988	1989
B	3,9	3,0	1,6
D	148,7	43,3	86,2
EL	—	—	1,3
ES	—	—	150,3 ⁽²⁾
F	—	22,2	19,7 ⁽²⁾
I	47,8	52,1	540,0
L	—	—	0,1
NL	2,7	11,8	0,8
	203,1	132,4	800,0

⁽¹⁾ Convertido com as taxas de câmbio do final do exercício em causa.

⁽²⁾ Despesas cujo financiamento comunitário é provisoriamente recusado.

Ajudas específicas e regime de quotas

4.57. A Comissão recorda que, do ponto de vista jurídico, a indemnização se destina a compensar a redução da quantidade susceptível de ser produzida com isenção de imposição. Excluir do pagamento da indemnização os produtores que tiverem que pagar a imposição significaria penalizá-los duas vezes: a primeira ao aplicar a imposição sobre as quantidades suspensas, a segunda ao não pagar a indemnização. Com base nesta análise, o Conselho rejeitou por duas vezes as propostas da Comissão que visavam ligar o pagamento da indemnização ao respeito pelas quantidades de referência não suspensas.

Balanço orçamental

4.64. A comparação, por um lado, das despesas suplementares resultantes dos programas de abandono e suspensão da produção de leite, consideradas em termos cumulativos para o conjunto dos anos 1984-1991, com, por outro, a redução de 8 milhões de toneladas da produção realizada num só ano em comparação com o ano de referência (ou seja, 1991 comparado com 1984) não permite ter-se uma ideia completa da situação.

As despesas cumulativas deveriam ser, pelo contrário, comparadas com a redução cumulativa registada na produção:

	<i>milhões de toneladas</i>		
	Produção de leite ⁽¹⁾	Redução comparada com:	
		1983	1984
1983	118,8	—	—
1984	116,8	- 2,0	—
1985	115,9	- 2,9	- 0,9
1986	117,3	- 1,5	+ 0,5
1987	112,1	- 6,7	- 4,7
1988	109,7	- 9,1	- 7,1
1989	109,1	- 9,7	- 7,7
1990	109,0	- 9,8	- 7,8
Redução cumulativa	—	- 41,7	- 27,7

(¹) CE 12 (excluindo a antiga RDA).

Dependendo do facto da comparação ser feita com 1983 (último ano completo antes da aplicação do regime de imposições) ou com 1984, a redução cumulativa da produção até 1990, inclusive, é, conseqüentemente, de mais

de 40 milhões de toneladas ou de cerca de 28 milhões de toneladas respectivamente. Para além disso, deve recordar-se que no período que antecedeu a introdução do regime de imposições, a produção de leite da Comunidade registava um aumento a uma taxa média anual de mais de 2 % (média para o período 1974-1983 = +2,2 %). Se, na ausência de um regime de quotas e com preços fixados e condições de intervenção iguais, a produção tivesse continuado a aumentar 2 % ao ano, teria ultrapassado os 136 milhões de toneladas em 1990, ou seja cerca de 27 milhões de toneladas a mais do que os valores reais para esse ano.

5. CONCLUSÃO

Redução da produção leiteira e respectiva insuficiência

5.6. No âmbito das reformas da PAC introduzidas em Junho de 1992, o Conselho decidiu que, em princípio, as quantidades globais garantidas deveriam ser reduzidas 1 % em 1993/1994 e mais 1 % em 1994/1995. Antes de ser tomada uma decisão final, a Comissão irá apresentar um novo relatório sobre a situação do mercado dos produtos lácteos.

Além disso, se é incontestável que os produtores pretendiam utilizar ao máximo as quantidades globais garantidas, também é igualmente incontestável que, simultaneamente, foram tiradas as devidas conseqüências através da redução sucessiva dessas quantidades contra pagamento.

Diminuição da responsabilidade do produtor

5.7. A concepção da política de produção de leite comunitária tem vindo a ser alterada gradualmente ao longo dos anos: passou a dar-se mais importância às quantidades globais garantidas em detrimento das quantidades de referência individuais. Todavia, não deve esquecer-se que as quantidades globais têm sido objecto de reduções sucessivas (Ver também respostas aos pontos 4.17 - 4.20 e 4.64).

Compensação nacional

5.8. O Conselho rejeitou as propostas da Comissão que visavam ligar o pagamento da indemnização ao respeito pelas quantidades de referência não suspensas (Ver também resposta ao ponto 4.57).

5.9. Tal como foi referido na resposta ao ponto 4.50, decidiu-se em Dezembro de 1992 harmonizar as disposições relativas às transferências temporárias.

Transferências nacionais entre entregas e vendas directas

5.10. A Comissão partilha a opinião do Tribunal no que se refere aos problemas ligados às vendas directas de leite. Não obstante, o Tribunal está também consciente da limitação deste problema, ao reconhecer-lhe a sua reduzida ordem de grandeza.

A eventual aplicação dos procedimentos pelos Estados-membros é analisada por ocasião das missões de apuramento efectuadas pelos serviços da Comissão, constando as respectivas observações dos relatórios apropriados.

Insuficiente dissuasão do ajustamento das entregas ou vendas directas em função do teor de matérias gordas

5.11 – 5.12. A Comissão considera que a penalização tem uma força de dissuasão suficiente dado que, tal como demonstrou no ponto 4.34, a penalização é estabelecida em 155 % do preço de intervenção.

Nunca foi objectivo dos regulamentos relativos ao teor de matérias gordas evitar um aumento do teor de matérias gordas do leite. O seu objectivo consiste em neutralizar o efeito de tais aumentos através de um ajustamento correspondente das quantidades garantidas.

Vantagem financeira para os operadores económicos em atrasarem o pagamento da imposição suplementar

5.13. A Comissão remete o Tribunal para a sua resposta aos pontos 4.28 – 4.29 sobre as melhorias a introduzir no pagamento da imposição suplementar. Para melhorar a situação, a Comissão introduziu a aplicação de juros de mora (Regulamento (CEE) nº 536/93 de 9 de Março de 1993).

Aplicações diferenciadas

Complexidade das medidas

5.14 – 5.16. A Comissão salienta a concordância de pontos de vista entre o Tribunal e a Comissão sobre a complexidade do regime. Na sequência da proposta da Comissão de 1991, o Conselho decidiu, em Dezembro de 1992, aplicar este regime de forma mais simples e harmonizada (Ver também os pormenores referidos na resposta ao ponto 5.21).

Por último, a Comissão, tal como o Tribunal, lamenta que certos Estados-membros se tenham aproveitado da flexibilidade oferecida por certas disposições da regulamentação do Conselho para não cumprirem outras disposições (ponto 5.14). A este propósito, convém salientar que, em conformidade com as obrigações que lhe incumbem, a Comissão reagiu dando início aos procedimentos apropriados e propondo os ajustamentos regulamentares que se impunham, tanto no passado — por exemplo, acórdão do Tribunal de Justiça contra a Itália no processo 394/85 e Regulamento (CEE) nº 1116/89 que altera o Regulamento (CEE) nº 775/87 — como para o futuro no âmbito das suas propostas COM(91) 409 ao Conselho relativas, nomeadamente, às transferências vendas directas/entregas e à eliminação dos agrupamentos de produtores e respectivas uniões.

5.15. Ver ponto 4.55.

Riscos e eventualidades da contingência da produção

5.17. O Tribunal refere dois dos objectivos mencionados no artigo 39º do Tratado. O artigo 39º menciona outros objectivos para além destes: assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola, estabilizar os mercados, garantir a segurança dos abastecimentos. Além disso, o Tratado tem também em conta as questões relacionadas com o ambiente.

A importância relativa destes objectivos muda de acordo com a situação económica geral, com as taxas de emprego e com as limitações resultantes da situação internacional. No contexto da reforma da PAC, a Comissão propôs e o Conselho aprovou medidas eficazes para inflectir a curva da produção de excedentes, garantindo simultaneamente os rendimentos dos agricultores e o desenvolvimento rural. A questão do desenvolvimento racional, que tinha sido originalmente introduzida para garantir os abastecimentos, foi assim atenuada. Aliás, a aplicação de uma política de produção altamente racional seria igualmente feita em detrimento do ambiente.

Regime de quotas e estruturas de exploração

5.21. Com o Regulamento (CEE) nº 3950/92, o Conselho reestruturou e simplificou o regime de controlo da produção de leite. Em termos concretos, as fórmulas A e B foram substituídas por uma fórmula única que reúne as vantagens de ambas. As responsabilidades do responsável pela imposição (comprador-productos lácteos) e do devedor

da imposição (produtor) foram precisadas e os meios de cobrança da imposição reforçados. Os direitos individuais dos produtores foram alargados e melhor protegidos. A transferência das quantidades de referência entre produtores foi precisada e alargada a novas situações. Além disso, a Comissão irá definir as normas de execução deste regime, nomeadamente, no que se refere às obrigações de controlo.