

# Jornal Oficial

das Comunidades Europeias

ISSN 0257-7771

C 215

43.º ano

27 de Julho de 2000

Edição em  
língua portuguesa

## Comunicações e Informações

<u>Número de informação</u>	<u>Índice</u>	<u>Página</u>
	I <i>Comunicações</i>	
	<b>Tribunal de Contas</b>	
2000/C 215/01	Relatório especial n.º 11/2000 relativo ao regime de apoio no sector do azeite, acompanhado das respostas da Comissão.....	1

## I

(Comunicações)

## TRIBUNAL DE CONTAS

## RELATÓRIO ESPECIAL N.º 11/2000

relativo ao regime de apoio no sector do azeite, acompanhado das respostas da Comissão

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

(2000/C 215/01)

## ÍNDICE

	Pontos	Página
RESUMO .....		3
INTRODUÇÃO .....	1-9	4
Objectivos da auditoria. ....	5-7	5
Evolução das despesas .....	8-9	5
PRIMEIRA PARTE: AJUDA À PRODUÇÃO .....	10-78	8
Mecanismo de apoio à produção .....	10-12	8
Disposições relativas ao controlo .....	13-14	9
Observações relativas à gestão do regime efectuada pela Comissão. ....	15-35	9
Quadro regulamentar .....	15-17	9
Dados estatísticos .....	18-20	9
Fixação dos preços institucionais e dos rendimentos dos produtores. ....	21-23	10
Equilíbrio do mercado. ....	24-26	13
Gestão dos fundos retidos da ajuda à produção .....	27-30	15
Medidas de promoção do consumo .....	31-35	16
Observações relativas à aplicação do regime nos Estados-Membros .....	36-57	16
Rendimentos como instrumento de controlo .....	39-44	16
Fiabilidade do mecanismo de controlo .....	45-53	17
Eficácia do sistema de sanções .....	54-57	19
Cadastro olivícola .....	58-67	19
Conclusões .....	68-78	20
SEGUNDA PARTE: AJUDA AO CONSUMO E RESTITUIÇÕES À EXPORTAÇÃO. ....	79-130	22
Antecedentes .....	79-85	22
Acórdão do Tribunal de Justiça Europeu relativo a certas medidas tomadas para recuperar as importâncias perdidas na sequência de irregularidades ou negligências .....	86-88	25

	Pontos	Página
Quadro de controlo .....	89-92	25
Ajuda ao consumo .....	93-125	25
Contas de devedores .....	93-95	25
Exaustividade das informações relativas às importâncias a recuperar .....	96-100	26
Atrasos na recuperação .....	101-106	26
Acompanhamento da tramitação dos procedimentos penais .....	107-111	28
Caso em que a acção de recuperação foi dirigida contra o fornecedor e não contra os beneficiários da ajuda .....	112-113	28
Cauções .....	114-115	28
Apuramento das contas .....	116-118	29
Multas .....	119-123	29
Intercâmbio de informações relativas às análises laboratoriais .....	124-125	30
Restituições à exportação .....	126-127	30
Conclusões .....	128-130	30
ANEXO — Situação no mercado mundial do azeite .....		32
<b>Respostas da Comissão</b> .....		34

**RESUMO****Primeira parte**

Esta parte do presente relatório é dedicada à ajuda à produção, que é concedida a cerca de 2,2 milhões de requerentes dos 2,8 milhões de produtores de azeite registados. Do ponto de vista financeiro, esta ajuda é a medida mais importante do regime relativo ao azeite, tendo absorvido em 1997/98 mais de 90 % do total das despesas anuais, que se elevam a cerca de 2 200 milhões de ecus. A auditoria centrou-se na gestão do regime efectuada pela Comissão e na realização dos controlos nos Estados-Membros, por forma a avaliar a sua contribuição para a concretização dos principais objectivos do regime, que consistem em contribuir para um rendimento equitativo dos produtores e manter o equilíbrio do mercado.

Os principais preços institucionais (preço indicativo na produção e preço representativo de mercado), fixados anualmente pelo Conselho, tinham estado praticamente congelados desde 1989. O preço indicativo destinava-se a contribuir para um rendimento equitativo dos produtores e a manter o nível da produção comunitária. O preço representativo de mercado devia ser estabelecido a um nível que permitisse o normal escoamento do azeite. A diferença entre estes preços representava a ajuda comunitária.

A auditoria revelou que as regras comunitárias foram afectadas por alterações constantes. Após 30 anos de aplicação, ainda não existe um sistema suficientemente eficaz e fiável de gestão e controlo do regime.

O sector do azeite caracteriza-se pela existência de um elevado número de pequenas explorações. Cerca de 40 % dos requerentes da campanha de 1996/97 possuíam menos de 100 oliveiras (superfície de 1 ha). O objectivo da ajuda à produção no que respeita ao rendimento nunca foi definido e, por conseguinte, a sua concretização não pôde ser avaliada. Os dois preços institucionais permaneceram estáveis durante mais de 10 anos e nunca se basearam num método de cálculo bem definido. O preço representativo de mercado não acompanhou a evolução dos preços reais do mercado, o que significa que as ajudas comunitárias nem sempre se justificavam. Quanto ao equilíbrio do mercado, o aumento do número de oliveiras e da produção, a subida relativamente lenta do consumo, as restrições impostas pela OMC às ajudas à exportação e o incremento das existências nos últimos dois anos apontam para um risco de excedentes.

Quanto ao mecanismo de controlo, o Tribunal detectou que o método utilizado nas estimativas dos rendimentos não é uniforme nem mesmo dentro do mesmo país e que a utilização dos rendimentos como instrumento de controlo não é eficaz. Os controlos administrativos efectuados pelas organizações de produtores são incompletos no que respeita a determinados aspectos importan-

tes. Não se pôde realizar eficazmente uma verificação fundamental da apresentação de declarações em duplicado relativamente à mesma parcela. Quanto aos controlos no local efectuados pelas agências de controlo a nível do produtor, a amostra retirada é demasiado pequena e os controlos não se baseiam numa documentação fiável. A nível dos lagares, a amostra seleccionada é suficiente mas os controlos efectuados não abrangem determinados aspectos importantes. Além disso, as agências de controlo terminam as suas verificações após os pagamentos, o que significa que têm de se iniciar complexos procedimentos de recuperação.

Reteve-se anualmente uma percentagem da ajuda à produção para financiar a constituição do cadastro olivícola e os programas de melhoria da qualidade. No que respeita ao cadastro, o montante retido foi de 383 milhões de ecus, dos quais foram utilizados 245 milhões (64 %). Actualmente, antes da substituição do cadastro olivícola pelo SIG olivícola, apenas a Itália conseguiu criar o seu cadastro, embora com atraso e a um custo de cerca de 195 milhões de ecus. A Comissão não deverá tolerar qualquer novo atraso na constituição do SIG olivícola, que substituiu o cadastro a partir de 1996 e se tornará um dos principais instrumentos de controlo do regime de ajuda no sector do azeite.

Com as alterações introduzidas em Julho de 1998, aplicáveis até à campanha de comercialização de 2000/01, a ajuda é fixada sem qualquer referência aos preços institucionais. Nas alterações introduzidas neste período transitório, encontram-se ainda a supressão da ajuda ao consumo e do regime aplicável aos pequenos produtores, a repartição da quantidade máxima garantida entre os Estados-Membros produtores, a melhoria dos contratos de armazenagem privada e a criação de um sistema de informação geográfica (SIG) para substituir o cadastro olivícola. Adoptaram-se igualmente novas disposições que clarificam e reforçam as normas administrativas e de controlo. Após o período transitório 1998-2000, pretende-se que seja aplicada uma reforma abrangente. A Comissão comprometeu-se a apresentar propostas neste sentido no decurso do ano 2000.

**Segunda parte**

A ajuda ao consumo, suprimida em Novembro de 1998, era paga a empresas de acondicionamento de azeite para venda a retalho. Este regime foi criado para aumentar a quota de mercado do azeite, face à concorrência de óleos alimentares mais acessíveis. Durante o período em que foi aplicado, foram gastos mais de 6 000 milhões de ecus do orçamento comunitário. O regime deu igualmente origem a várias irregularidades e fraudes, especialmente em Itália, onde se registaram cerca de 87 % das mesmas. A taxa de recuperação dos montantes indevidamente pagos é muito baixa, pois só foram recuperados 6 % das importâncias relativas às irregularidades comunicadas entre 1985 e 1998, continuando por regularizar cerca de 429 milhões de ecus.

A auditoria do Tribunal constatou que os atrasos verificados em Itália na recuperação das importâncias indevidamente pagas se

deviam fundamentalmente à lentidão dos processos judiciais, causada pela escassez de pessoal tanto nas *Avvocature Distrettuali* como nos próprios tribunais. Esta escassez de pessoal, associada ao facto de não haver meios que permitissem restringir recursos que, posteriormente, demonstrassem ter uma finalidade meramente dilatória ou carecer de fundamento sério <sup>(1)</sup>, criou algumas situações em que podiam passar mais de 10 anos antes de ser proferida uma decisão final (ver ponto 101). Nos outros Estados-Membros (Grécia, Portugal e Espanha), os atrasos verificados nas acções de recuperação eram causados, simultaneamente, pela lentidão dos procedimentos administrativos e judiciais. As contas de devedores, que os Estados-Membros não eram obrigados a possuir, estavam incompletas (Itália e Espanha). Em Itália, os montantes em dívida foram subavaliados em cerca de 208 milhões de ecus. A Grécia e a Itália não aplicaram as multas introduzidas em 1992 para as irregularidades no âmbito da ajuda ao consumo.

Verificaram-se atrasos idênticos na recuperação das restituições à exportação indevidamente pagas. Foram recuperados apenas 13 %, embora os montantes em causa fossem muito inferiores aos da ajuda ao consumo (cerca de 12,5 milhões de ecus para os casos notificados entre 1990 e 1998). Não houve um intercâmbio de informações entre os organismos responsáveis pelas restituições à exportação e os organismos responsáveis pela ajuda ao consumo relativamente aos resultados das análises laboratoriais. O azeite podia beneficiar de ambas as medidas e os parâmetros químicos que determinavam a elegibilidade do azeite para essas ajudas eram praticamente idênticos.

Os Estados-Membros deverão tomar medidas urgentes no sentido de acelerarem as acções de recuperação e a Comissão deverá agir no âmbito dos procedimentos de apuramento das contas a fim de proteger os interesses financeiros da Comunidade.

## INTRODUÇÃO

1. O regime de apoio ao azeite foi criado pelo Regulamento n.º 136/66/CEE do Conselho, de 22 de Setembro de 1966 <sup>(2)</sup>, que estabelece uma organização comum de mercado (OCM) no sector das matérias gordas. Quando este regulamento foi adoptado, o principal Estado-Membro produtor da então Comunidade a seis era a Itália. Esta situação alterou-se completamente com a adesão da Grécia, em 1981, e de Espanha e Portugal, em 1986. As inúmeras alterações introduzidas posteriormente no regime não conseguiram torná-lo num sistema de apoio satisfatório. Permanece assim a necessidade de proceder a uma nova reforma mais abrangente.

2. Em Fevereiro de 1997, numa nota ao Conselho de Ministros e ao Parlamento Europeu <sup>(3)</sup>, a Comissão concluiu que era necessária uma reforma profunda do regime de apoio no sector das azeitonas e do azeite. As duas opções de reforma incluídas nessa

comunicação — melhoria do regime actual e ajuda por oliveira — têm sido objecto de debates e pareceres formais por parte das instituições comunitárias. O Tribunal apresentou a sua contribuição para este debate num documento <sup>(4)</sup> que resume as suas observações sobre a reforma proposta.

3. Reconhecendo não dispor neste momento de informações fiáveis para proceder a uma escolha entre as opções de reforma, a Comissão propôs, como medida intercalar, a introdução de melhorias em determinados aspectos do regime actual com vista à sua aplicação nas campanhas de comercialização de 1998/99 a 2000/01. A Comissão comprometeu-se a recolher informações fiáveis durante este período, especialmente no que respeita ao número de oliveiras, às superfícies plantadas e aos rendimentos, para poder apresentar uma proposta de reforma profunda no decurso do ano 2000.

4. As alterações ao regime actual, introduzidas pelos Regulamentos (CE) n.º 1638/98 e (CE) n.º 1639/98 do Conselho, de 20 de Julho de 1998, que serão aplicáveis <sup>(5)</sup> ao período de três anos acima mencionado, consistem em:

- a) supressão do regime especial em que os pequenos produtores beneficiam de uma ajuda baseada no número de árvores e num rendimento fixo; a ajuda à produção é concedida a todos os olivicultores em função das quantidades de azeite efectivamente produzidas;
- b) supressão da ajuda ao consumo, cujo objectivo consistia em reforçar a competitividade do azeite relativamente aos óleos de sementes;
- c) aumento da quantidade máxima garantida de azeite elegível para a ajuda à produção, sendo essa quantidade pela primeira vez repartida pelos Estados-Membros sob a forma de quantidades nacionais garantidas (QNG); a quantidade total garantida aumentou de 1,35 milhões de toneladas para cerca de 1,8 milhões de toneladas e a ajuda à produção baixou de 142,2 para 132,5 euros/100 quilogramas de azeite;
- d) supressão da armazenagem pública e melhoria do sistema de contratos de armazenagem privada;
- e) integração do cadastro olivícola num sistema mais eficaz, o sistema de informação geográfica olivícola (SIG olivícola), que reúne e completa as informações já disponíveis no cadastro actual.

<sup>(1)</sup> Comportamento dilatório ou temerário.

<sup>(2)</sup> JO 172 de 30.9.1966.

<sup>(3)</sup> COM (97) 57 final.

<sup>(4)</sup> Observações do Tribunal relativas à futura reforma da organização comum de mercado do azeite, apresentadas pelo Tribunal ao Conselho, ao Parlamento Europeu e à Comissão em 26 de Março de 1998.

<sup>(5)</sup> JO L 210 de 28.10.1998.

## Objectivos da auditoria

5. O Tribunal analisou o regime de apoio no sector do azeite em três ocasiões no passado. Os resultados dessas auditorias foram publicados num relatório especial em 1985 <sup>(1)</sup> e nos relatórios anuais relativos aos exercícios de 1991 <sup>(2)</sup> e 1995 <sup>(3)</sup>. As principais observações diziam respeito ao mecanismo de controlo do regime. O Tribunal concluiu que o facto de os regulamentos aplicáveis não serem adequados resultava em deficiências dos controlos; que a importância dada aos controlos confiados às organizações de produtores constituía uma grave deficiência do sistema, por causa do conflito entre os interesses dos seus membros e os da Comunidade; que a gestão e o controlo da ajuda à produção exigiram sempre um extraordinário esforço administrativo por parte da Comissão e dos Estados-Membros devido à multiplicidade de produtores, à ausência de comprovativos independentes fornecidos por terceiros e ao facto de tanto os donos dos lagares como os produtores terem interesse em sobreavaliar as quantidades de azeite produzidas.

6. A presente auditoria analisa a eficácia da gestão e controlo da ajuda à produção de azeite até 1998, bem como os controlos efectuados no período de 1996 a 1998. Nestas três campanhas, a ajuda à produção representou 91 % do total das despesas orçamentais neste domínio. Embora a importância orçamental relativa da ajuda ao consumo e das restituições à exportação tenha sido significativamente reduzida (em 1998, elevavam-se respectivamente a 6 % e 1 %), estas duas medidas foram incluídas na auditoria devido ao grande número de irregularidades a nível dos pagamentos comunicadas pelos Estados-Membros à Comissão. A auditoria não incluiu as medidas relativas à armazenagem, que geraram despesas pouco significativas nos últimos anos. Os Estados-Membros produtores abrangidos pela auditoria foram a Itália, a Espanha, a Grécia e Portugal. O outro Estado-Membro produtor, a França, não foi incluído por a sua produção de azeite ser reduzida relativamente à dos outros países e por a maioria dos pagamentos indevidos já ter sido reembolsada.

7. Os principais objectivos deste estudo consistiram em determinar se a gestão do regime pela Comissão e a aplicação das medidas (incluindo os sistemas de controlo exigidos) pelos Estados-Membros contribuíram para a concretização dos principais objectivos declarados do regime aplicável ao sector do azeite, isto é, garantir um rendimento equitativo aos produtores e manter o equilíbrio entre a oferta e a procura. Analisou-se ainda a eficácia do acompanhamento, por parte dos Estados-Membros, das irregularidades detectadas nos pedidos de ajuda ao consumo e de restituições à exportação. Na primeira parte do presente relatório são apresentados os resultados da auditoria respeitantes à ajuda à produção e na segunda parte os respeitantes à ajuda ao consumo e às restituições à exportação.

## Evolução das despesas

8. A evolução das despesas relativamente ao período de 1987 a 1998 figura no *quadro 1*. Em média, as despesas anuais relativas ao azeite situaram-se nos 1 670 milhões de ecus, 5,5 % do total das despesas do FEOGA-Garantia, com variações significativas de um ano para o outro e uma tendência global para um aumento gradual (ver *quadro 4*). Mais de 65 % das despesas deste período dizem respeito à ajuda à produção, cerca de 27 % à ajuda ao consumo, cerca de 4 % às restituições à exportação e as restantes aos custos de armazenagem e restituições à produção.

9. A redução da parcela representada pela ajuda ao consumo no total das despesas desde 1994 deve-se a uma passagem para a ajuda à produção decidida pelo Conselho com efeitos a partir de 1995. Por conseguinte, a parcela da ajuda à produção no total das despesas aumentou de 60 % em 1994 para 90 % em 1998, ao passo que a da ajuda ao consumo baixou de 34 % para 6 % e a das restituições à exportação de 3 % para 1 %. O *quadro 2* apresenta uma repartição das despesas por Estado-Membro entre 1993 e 1998.

<sup>(1)</sup> JO C 134 de 3.6.1985.

<sup>(2)</sup> JO C 330 de 16.12.1992.

<sup>(3)</sup> JO C 340 de 12.11.1996.

Quadro 1

## Despesas orçamentais relativas ao azeite no período 1987-1998

(milhões de ecus)

Rubrica orçamental	Designação	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
B1-1 2 0	Restituições à exportação	23,2	64,2	93,2	134,9	111,8	48,4	68,8	52,8	38,2	59,3	42,7	24,9
B1-1 2 1 0	Ajuda à produção	560,7	296,8	790,6	520,9	1 065,6	825,0	1 367,9	1 051,9	550,2	1 774,1	2 004,6	1 993,5
B1-1 2 1 1	Regimes relativos à produção	16,9	22,9	27,2	25,2	18,8	25,1	18,2	20,5	16,3	17,8	25,2	52,9
B1-1 2 1	Total	577,6	319,7	817,8	546,1	1 084,4	850,1	1 386,1	1 072,4	566,5	1 791,9	2 029,8	2 046,5
B1-1 2 2 0	Ajuda ao consumo	437,6	421,5	441,8	457,5	708,9	734,4	773,6	613,3	263,3	112,6	125,6	136,0
B1-1 2 2 1	Regimes relativos ao consumo	1,5	10,4	9,8	4,7	17,5	27,4	10,7	1,1	5,4	19,6	0,0	0,0
B1-1 2 2	Total	439,2	432,0	451,6	462,2	726,4	761,8	784,3	614,4	268,7	132,2	125,6	136,0
B1-1 2 3 0	Custos técnicos da armazenagem	28,6	38,2	40,8	9,2	8,6	5,7	12,1	27,3	7,0	4,7	0,6	4,3
B1-1 2 3 1	Custos financeiros da armazenagem	23,9	30,9	34,4	5,8	7,5	1,8	8,1	20,3	4,2	1,9	0,0	0,4
B1-1 2 3 2	Outros custos da armazenagem pública	8,7	16,9	-31,5	-42,5	-40,1	-27,5	-13,2	-70,8	-106,4	-7,2	-26,8	-4,5
B1-1 2 3 3	Depreciação das existências	0,0	0,0	0,4	1,7	5,5	59,5	153,1	43,5	0,3	0,6	0,0	25,9
B1-1 2 3 9	Outras medidas de armazenagem	0,0	0,0	7,4	0,1	0,0	3,4	17,2	15,7	0,1	0,0	0,0	0,9
B1-1 2 3	Total	61,2	86,0	51,6	-25,8	-18,4	42,9	177,3	36,0	-94,8	-0,1	-26,2	27,0
B1-1 2 4	Outras intervenções (restituição à produção)	38,0	43,2	47,4	50,8	56,0	51,1	51,6	44,0	34,1	26,3	27,3	33,8
B1-1 2 9	Outros (montantes recuperados)										-1,9	-3,2	-1,5
	<b>Total</b>	<b>1 139,2</b>	<b>945,0</b>	<b>1 461,5</b>	<b>1 168,2</b>	<b>1 960,2</b>	<b>1 754,3</b>	<b>2 468,1</b>	<b>1 819,5</b>	<b>812,7</b>	<b>2 007,7</b>	<b>2 196,0</b>	<b>2 266,7</b>
	Despesas do FEOGA-Garantia	23 175,9	27 658,1	26 075,6	26 831,4	32 222,1	31 871,1	34 975,3	33 582,4	35 648,4	40 230,5	41 290,7	38 743,6
	% das despesas do FEOGA-Garantia	4,9 %	3,4 %	5,6 %	4,4 %	6,1 %	5,5 %	7,1 %	5,4 %	2,3 %	5,0 %	5,3 %	5,9 %

Fonte: Relatórios financeiros da Comissão.

Quadro 2

## Despesas orçamentais relativas ao azeite no período 1993-1998 por Estado-Membro

(milhões de ecus)

Rubrica orçamental	Designação	Grécia	Espanha	França	Itália	Portugal	Outras/CE	Total
B1-1 2 0	<i>Restituições</i>							
	1993	6,8	14,9	0,3	43,0	3,6	0,1	68,8
	1994	3,7	18,4	0,3	26,1	3,8	0,6	52,8
	1995	3,3	10,7	0,3	21,0	1,5	1,4	38,2
	1996	2,5	16,9	0,3	32,9	6,0	0,7	59,3
	1997	1,6	13,5	0,3	23,3	4,8	-0,8	42,7
	1998	1,0	5,8	0,2	16,0	1,9	0,0	24,9
B1-1 2 1	<i>Ajuda à produção</i>							
	1993	384,0	423,6	5,0	556,0	17,6	0,0	1 386,1
	1994	288,6	393,3	2,7	368,4	19,1	0,2	1 072,4
	1995	78,6	103,7	0,4	376,6	7,3	-0,1	566,5
	1996	510,7	696,0	3,5	545,5	36,3	-0,1	1 791,9
	1997	600,5	473,7	3,6	903,9	44,7	3,5	2 029,9
	1998	536,9	977,6	3,3	485,3	42,4	0,0	2 046,5
B1-1 2 2	<i>Ajuda ao consumo</i>							
	1993	96,9	284,8	15,7	348,4	23,7	14,8	784,3
	1994	84,8	269,5	12,4	220,9	21,7	4,9	614,4
	1995	26,8	120,3	8,1	94,4	11,6	7,5	268,7
	1996	6,9	51,0	4,6	43,4	5,3	21,0	132,2
	1997	6,5	56,8	4,5	50,6	5,9	1,3	125,6
	1998	6,8	67,9	5,6	47,4	6,8	1,4	136,0
B1-1 2 3	<i>Medidas de armazenagem</i>							
	1993	7,3	89,0	0,0	81,0	0,0	0,0	177,3
	1994	36,3	-7,2	0,0	10,3	-3,4	0,0	36,0
	1995	-11,4	-44,9	0,0	-37,4	-1,2	0,1	-94,8
	1996	3,8	-1,1	0,0	-2,7	0,0	-0,1	-0,1
	1997	-2,0	0,0	0,0	-22,1	-2,1	0,0	-26,2
	1998	1,6	29,0	0,0	-3,5	0,0	0,0	27,0
B1-1 2 4	<i>Outras intervenções (restituição à produção)</i>							
	1993	0,3	7,1	1,5	40,1	2,6	0,1	51,6
	1994	0,2	8,8	1,7	30,8	2,4	0,1	44,0
	1995	0,3	7,9	1,4	22,6	1,9	0,0	34,1
	1996	0,2	5,0	1,1	18,5	1,5	0,0	26,3
	1997	0,0	6,5	1,0	18,0	1,6	0,2	27,3
	1998	0,5	12,2	1,1	18,2	1,7	0,1	33,8
B1-1 2 9	<i>Outros (montantes recuperados)</i>							
	1996	-0,1	-0,2	0,0	-1,3	-0,3	0,0	-1,9
	1997	-2,2	-0,1	-0,1	-2,4	-0,3	0,0	-3,1
	1998	-0,1	-0,5	-0,2	-0,5	-0,1	0,0	-1,5

Fonte: Relatórios financeiros da Comissão.



**PRIMEIRA PARTE: AJUDA À PRODUÇÃO****Mecanismo de apoio à produção**

10. O regime de apoio ao azeite baseava-se em preços institucionais. Estes preços (preço indicativo na produção e preço representativo de mercado) eram fixados anualmente pelo Conselho, mediante proposta da Comissão, do seguinte modo:

- a) o preço indicativo era um preço considerado adequado para garantir um rendimento equitativo aos produtores e manter o nível da produção comunitária;
- b) o preço representativo de mercado era fixado a um nível que permitisse o normal escoamento do azeite, tendo em conta as condições e as tendências da oferta e da procura registadas no mercado das outras matérias gordas vegetais;
- c) a diferença entre estes dois preços representava a ajuda comunitária, destinando-se a maior parte aos produtores e o restante às empresas de acondicionamento, para que tornassem o produto mais atractivo para o consumidor <sup>(1)</sup>.

11. No entanto, em conformidade com o regime em vigor no período transitório (1998 a 2000), a ajuda à produção já não é calculada como a diferença entre o preço indicativo e o preço representativo de mercado. Embora o regime de apoio continue a pretender contribuir para a constituição de um rendimento equi-

tativo, o elemento determinante da ajuda consiste na necessidade de limitar as despesas. Por este motivo, o nível de ajuda à produção foi congelado até ao ano 2001.

12. A ajuda à produção é financiada pela rubrica orçamental B1-1 2 1. É concedida aos produtores de azeite e, na sequência da supressão do regime de apoio aos pequenos produtores, é agora paga exclusivamente em função da quantidade efectivamente produzida. Esta ajuda está sujeita a um mecanismo de estabilização que prevê uma quantidade máxima garantida para cada Estado-Membro. Este dispositivo contrasta com a situação anterior, em que a ultrapassagem global das quotas provocava uma redução da ajuda relativamente a todos os Estados-Membros produtores, sem que se tivesse em conta a quem cabia a responsabilidade pelo excesso. No quadro 3 figuram os montantes máximos de ajuda comunitária que cada Estado-Membro produtor pode receber, tendo em consideração as quotas nacionais e o montante de ajuda à produção fixado para o período de três anos. Se a quantidade de azeite elegível para ajuda exceder a quantidade nacional garantida (QNG), o mecanismo de estabilização procederá a uma redução proporcional do montante da ajuda. Deverá ainda acrescentar-se que é retida uma percentagem da ajuda à produção para o financiamento de medidas regionais destinadas a melhorar a qualidade da produção de azeite e o seu impacto ambiental em cada Estado-Membro produtor. Esta percentagem é fixada em 1,4 % para as campanhas de comercialização de 1998/99 e 2000/01. É ainda retida uma outra percentagem, fixada em 0,8 %, que será paga a organizações de produtores reconhecidas e suas uniões, como compensação pelas actividades administrativas e de controlo que realizam.

Quadro 3

**Ajuda à produção de azeite — quantidades máximas garantidas nacionais e apoio comunitário**

Estado-Membro	QMG nacionais em toneladas	Montante unitário de ajuda em ecus/tonelada	Montante máximo total de ajuda comunitária em ecus
Espanha	760 027	1 322,5	1 005 135 708
França	3 297	1 322,5	4 360 283
Grécia	419 529	1 322,5	554 827 103
Itália	543 164	1 322,5	718 334 390
Portugal	51 244	1 322,5	67 770 190
<b>Total</b>	<b>1 777 261</b>		<b>2 350 427 673</b>

<sup>(1)</sup> Exemplo relativo ao período que começa com a campanha de comercialização de 1994/95, após o realinhamento monetário:

Preço indicativo na produção	383,77 ECU/100 kg de azeite
Preço representativo de mercado	229,50 ECU/100 kg de azeite
Diferença	154,27 ECU/100 kg de azeite
Repartida por:	
Ajuda à produção (grandes produtores)	142,20
Ajuda ao consumo	12,07
Total	154,27.

### Disposições relativas ao controlo

13. No que respeita ao regime de ajuda à produção, continuam a ser aplicáveis, durante o período transitório que termina na campanha de comercialização de 2000/01, as disposições do Regulamento (CEE) n.º 2261/84 do Conselho, de 17 de Julho de 1984 <sup>(1)</sup>, que regulam as condições de elegibilidade, os procedimentos administrativos, as obrigações dos organismos implicados e as suas responsabilidades em matéria de controlo. No entanto, o Regulamento (CE) n.º 2366/98 da Comissão, de 30 de Outubro de 1998 <sup>(2)</sup>, que estabelece as modalidades de aplicação do regime, clarificou as condições, procedimentos e responsabilidades acima mencionados. As disposições mais importantes que foram introduzidas dizem respeito às condições suplementares previstas para aprovação dos lagares, controlo da qualidade do azeite, obrigação de os olivicultores conservarem registos, fixação de uma tabela de sanções, verificações específicas no local e controlos que abrangem de 1 % a 10 % das declarações dos produtores, verificações sumárias suplementares nos lagares e verificações cruzadas profundas relativamente aos fornecedores e aos destinatários do azeite.

14. O facto de os controlos cobrirem um campo muito vasto devido à complexidade do regime relativo ao azeite representa um encargo significativo para os Estados-Membros, já que grande parte da população está sujeita a esses controlos. Em 1996/97, cerca de 2,8 milhões de produtores, representando mais de 2 milhões de pedidos de ajuda por campanha, foram objecto de controlos no âmbito do regime de ajuda à produção. Nessa campanha, existiam cerca de 380 uniões e organizações de produtores e estavam em funcionamento 10 800 lagares.

### Observações relativas à gestão do regime efectuada pela Comissão

#### Quadro regulamentar

15. Desde a criação do regime de apoio ao azeite, os regulamentos aplicáveis foram constantemente alterados e introduzidas novas medidas. Apesar de todas estas alterações, e de 30 anos de experiência, o sistema de gestão e controlo do regime continua a não ser suficientemente eficaz e fiável.

16. Neste período, a política comunitária mudou de orientação por diversas vezes. As disposições adoptadas para tentar resolver o problema dos excedentes estruturais são disso um exemplo gritante. O Regulamento (CEE) n.º 1562/78 do Conselho, de 20 de Junho de 1978 <sup>(3)</sup>, previa que a ajuda à produção só seria concedida para as superfícies plantadas com oliveiras antes de 31 de Outubro de 1978. Na sequência da adesão de Espanha e Portugal, esta restrição foi revogada pelo Regulamento (CEE) n.º 1915/87 do Conselho, de 2 de Julho de 1987 <sup>(4)</sup>, permitindo assim um aumento maciço da capacidade de produção comunitária. A res-

trição foi novamente introduzida pelo Regulamento (CE) n.º 1638/98 do Conselho, nos termos do qual não seria paga qualquer ajuda a partir de 1 de Novembro de 2001 para oliveiras plantadas após 1 de Maio de 1998. Deste modo, uma medida que tinha sido suprimida voltou a ser introduzida 11 anos mais tarde em nome da eficácia.

17. O regime de apoio aos pequenos produtores constitui um outro exemplo. Inicialmente, os «pequenos produtores» eram definidos como olivicultores que não pertenciam a qualquer organização de produtores e cuja produção se destinava, em princípio, ao consumo próprio. A sua produção anual de azeite não podia ultrapassar os 100 kg. O Regulamento (CEE) n.º 1097/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984 <sup>(5)</sup>, revogou a exigência de não poderem ser membros de uma organização de produtores, passando assim a ser elegíveis para este regime todos os olivicultores cuja produção fosse inferior a 100 kg de azeite. A partir da campanha de comercialização de 1987/88, o limite foi aumentado para 200 kg, a seguir para 300 kg (1988), 400 kg (1989) e finalmente 500 kg (1990), quantidade manifestamente superior ao necessário para consumo próprio. A partir de 1998/99, foram revogadas as disposições relativas à ajuda aos pequenos produtores. Foram necessários vários anos para criar medidas que demonstrassem a vulnerabilidade do regime dos pequenos produtores a irregularidades e pagamentos indevidos.

### Dados estatísticos

18. A precisão, fiabilidade e pertinência dos dados estatísticos constituem uma base indispensável para uma gestão e tomada de decisões eficazes. No sector do azeite, a falta de dados estatísticos fiáveis constitui um problema de grande importância. Na sua nota ao Conselho e ao Parlamento <sup>(6)</sup> sobre o sector das azeitonas e do azeite, a Comissão expunha uma série de problemas e incoerências dos dados apresentados pelos Estados-Membros. Além disso, uma das razões para a Comissão propor o período transitório para as campanhas de comercialização de 1998/99 a 2000/01 reside na necessidade de dispor de informações mais fiáveis, especialmente no que respeita ao número de oliveiras, às superfícies plantadas e aos rendimentos.

19. A Comissão realizou dois estudos estatísticos destinados a recolher as informações necessárias. O primeiro estudo, designado por OLISTAT, refere-se ao número de oliveiras e o segundo, OLIAREA, às superfícies plantadas com oliveiras.

20. Os resultados do estudo OLISTAT de 1998 apresentam uma imagem da situação completamente diferente da conhecida até então. O número de oliveiras existentes é superior em cerca de 180 milhões ao previsto pelas estimativas anteriores, representando uma diferença de cerca de 31 %. Esta diferença varia significativamente consoante os Estados-Membros, o que revela a falta de fiabilidade dos dados de base necessários para gerir o regime de apoio ao azeite.

<sup>(1)</sup> JO L 208 de 3.8.1984.

<sup>(2)</sup> JO L 293 de 31.10.1998.

<sup>(3)</sup> JO L 185 de 8.11.1978.

<sup>(4)</sup> JO L 183 de 3.7.1987.

<sup>(5)</sup> JO L 113 de 28.4.1984.

<sup>(6)</sup> COM (97) 57 final.

## Fixação dos preços institucionais e dos rendimentos dos produtores

### *Principais características da estrutura dos rendimentos*

21. Em determinadas regiões dos Estados-Membros produtores, a tradição consiste em os pais dividirem as suas terras em igualdade de circunstâncias pelos herdeiros. Esta prática conduziu a uma fragmentação excessiva das terras agrícolas. Dos olivicultores que apresentaram um pedido de ajuda na campanha de comercialização de 1996/97, 36 % em Espanha, 43 % em Portugal e 35 % na Grécia <sup>(1)</sup> possuíam menos de 100 oliveiras (superfície de cerca de 1 ha) e 38 %, 61 % e 41 %, respectivamente, tinham produzido menos de 250 kg de azeite. Em 1998/99, a produção de 250 kg de azeite beneficiava de uma ajuda comunitária de 330 ecus. Por conseguinte, para uma parte significativa dos produtores, o azeite constitui uma fonte complementar dos seus rendimentos e não a principal. Este facto é confirmado por estimativas das administrações nacionais que consideram necessárias 1 000 a 1 500 oliveiras para uma família de quatro pessoas que viva exclusivamente dessa cultura dispor de um rendimento suficiente. Apenas cerca de 5 % das explorações objecto de pedidos de ajuda em 1996/97 têm mais de 1 000 oliveiras em produção.

### *Montante da ajuda à produção*

22. Em princípio, o montante e a afectação da ajuda comunitária devem ser determinados em função dos objectivos desta. No que se refere especificamente à ajuda à produção, o objectivo do rendimento é definido como devendo «contribuir para a constituição de um rendimento equitativo para os produtores». Na prática, este objectivo nunca foi definido de uma forma que permita quantificar a sua realização. Um indicativo desta contribuição consiste na relação entre o montante da ajuda e o valor total da

produção. Baseando-se na média dos preços anuais do mercado apresentados pela Comissão e nas quantidades de azeite produzidas [dados do Conselho Oleícola Internacional (COI), incluindo óleo de bagaço de azeitona], o Tribunal efectuou uma estimativa aproximada do valor total da produção dos principais Estados-Membros produtores no período de 1986/87 a 1997/98. A parte representada pela ajuda no valor total estimado da produção, embora variável consoante o momento, é significativa, já que se eleva, em média, a cerca de 35 % durante esse período (ver quadro 4).

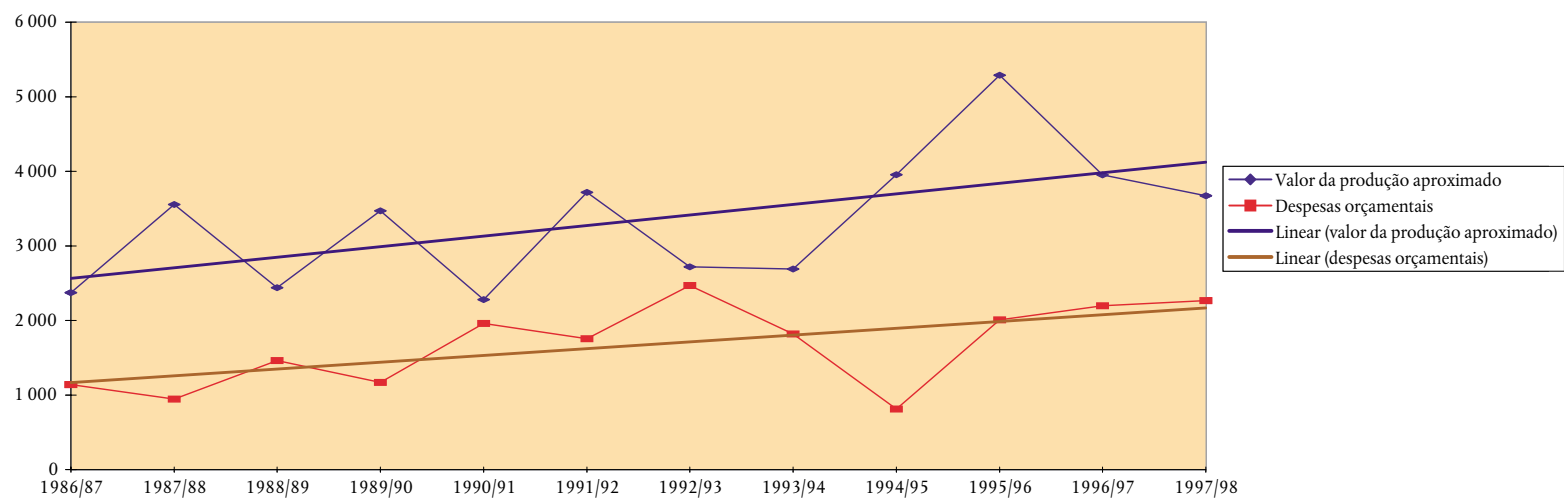
23. Até 1998/99, o montante da ajuda comunitária era calculado como a diferença entre o preço indicativo e o preço representativo de mercado. O preço indicativo, que pretende contribuir para um rendimento equitativo dos produtores, foi proposto pela Comissão sem que se aplicasse um método de cálculo baseado em indicadores objectivos de rendimentos e de custos. Além disso, o preço indicativo foi congelado durante mais de 10 anos, sendo de novo fixado para todo o período transitório. Por outro lado, o preço representativo de mercado não era determinado em função dos preços de mercado realmente observados, mas deduzindo do preço indicativo o montante de ajuda estabelecido para a campanha anterior. Na verdade, o preço representativo de mercado permaneceu quase no mesmo nível nos últimos 10 anos, tendo sido inferior aos preços de mercado na maior parte deste período. Como os preços reais do mercado eram geralmente mais elevados do que o preço representativo de mercado estabelecido pelo Conselho, a ajuda concedida por tonelada excedia o montante a pagar por referência ao preço indicativo (ver quadro 5). Efectivamente, em 1995/96, o preço grossista registado quase atingiu o preço indicativo, o que logicamente contradiz qualquer necessidade de ajuda. Deverá acrescentar-se que, nos últimos anos, a necessidade de manter as despesas orçamentais sob controlo tem constituído uma preocupação importante quando da determinação dos preços.

<sup>(1)</sup> Estes dados foram enviados apenas por estes três Estados-Membros.

Quadro 4  
 Comparação do valor da produção com as despesas orçamentais

(milhões de ecus)

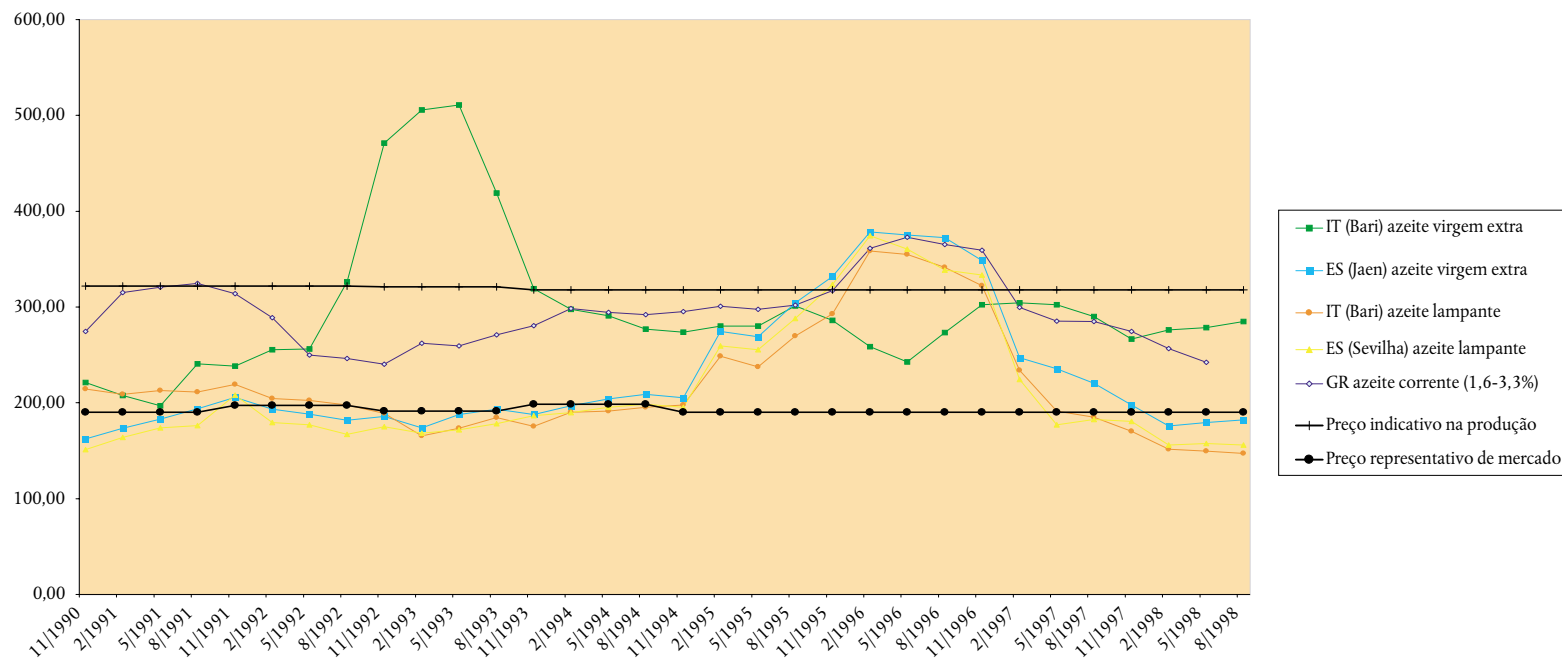
	Campanha de comercialização	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98
1	Valor da produção aproximado	2 374,0	3 555,0	2 440,0	3 469,0	2 280,0	3 719,0	2 719,0	2 691,0	3 956,0	5 290,0	3 952,0	3 673,0
2	Despesas orçamentais	1 139,2	945,0	1 461,5	1 168,2	1 960,2	1 754,3	2 468,1	1 819,5	812,7	2 007,7	2 196,0	2 266,7
3=(1+2)	Total	3 513,2	4 500,0	3 901,5	4 637,2	4 240,2	5 473,3	5 187,1	4 510,5	4 768,7	7 297,7	6 148,0	5 939,7
4=2/3	Rácio	32 %	21 %	37 %	25 %	46 %	32 %	48 %	40 %	17 %	28 %	36 %	38 %



Quadro 5  
Azeite: preços institucionais e preços do mercado

(ecus/100 kg de azeite)

	11/1990	2/1991	5/1991	8/1991	11/1991	2/1992	5/1992	8/1992	11/1992	2/1993	5/1993	8/1993	11/1993	2/1994	5/1994	8/1994	11/1994	2/1995	5/1995	8/1995	11/1995	2/1996	5/1996	8/1996	11/1996	2/1997	5/1997	8/1997	11/1997	2/1998	5/1998	8/1998
<b>Preços do mercado</b>																																
IT (Bari) azeite virgem extra	221,10	207,69	196,93	240,85	238,44	255,47	256,10	326,34	471,20	505,81	511,04	418,79	318,90	297,71	291,00	277,04	273,91	279,96	279,96	301,36	286,08	258,80	242,78	273,15	302,45	304,26	302,45	290,11	266,53	276,00	278,35	284,97
ES (Jaen) azeite virgem extra	162,52	173,44	183,09	193,62	205,53	193,35	188,24	182,01	185,68	173,72	187,92	193,42	187,78	196,92	204,00	208,96	205,25	274,42	268,77	304,52	331,82	378,44	375,21	372,57	348,39	247,27	235,45	220,26	197,72	175,95	179,38	182,41
IT (Bari) azeite lampante	214,57	208,94	212,89	211,19	219,31	204,38	202,67	197,56	188,95	165,43	173,38	184,62	175,59	190,04	191,20	195,34	197,76	248,76	237,49	269,84	292,85	358,56	355,09	341,50	322,20	233,76	191,24	184,91	170,13	151,62	149,45	147,16
ES (Sevilha) azeite lampante	151,01	164,11	173,9	176,4	208,14	179,53	177,04	166,96	174,93	168,15	171,96	178,3	186,73	189,88	195,54	198,65	195,22	259,61	255,48	288,16	323,63	374,58	360,41	338,79	333,26	224,42	177,06	182,47	180,82	155,82	157,54	156,06
GR azeite corrente (1,6-3,3%)	274,49	315,03	320,75	324,70	313,98	288,99	249,76	246,10	240,18	262,25	259,23	271,05	280,34	298,46	294,44	292,09	295,37	300,98	297,66	302,12	316,93	361,46	372,73	365,16	359,45	299,47	285,09	284,75	274,53	256,73	242,14	
<b>Preços institucionais</b>																																
Preço indicativo na produção	322,01	322,01	322,01	322,01	322,01	322,01	322,01	322,01	321,16	321,16	321,16	321,16	317,82	317,82	317,82	317,82	317,82	317,82	317,82	317,82	317,82	317,82	317,82	317,82	317,82	317,82	317,82	317,82	317,82	317,82	317,82	317,82
Preço representativo de mercado	190,28	190,28	190,28	190,28	197,28	197,28	197,28	197,28	191,27	191,27	191,27	191,27	198,40	198,40	198,40	198,40	198,40	198,40	198,40	190,06	190,06	190,06	190,06	190,06	190,06	190,06	190,06	190,06	190,06	190,06	190,06	190,06



Fonte: Comissão — DG AGRI. C.4.

Nota: Para efeitos de comparabilidade, não é aplicado o aumento do preço indicativo e do preço representativo de mercado devido ao realinhamento monetário de Fevereiro de 1995 entre taxas de ajuda e taxas de conversão.

### Equilíbrio do mercado

24. A situação que prevalecia no mercado quando a OCM foi criada era bastante diferente da actual. A Itália e a França eram os únicos Estados-Membros produtores e deparavam-se com a concorrência de países terceiros importantes. Com a adesão da Grécia, Espanha e Portugal, o mercado comunitário reflectia efectivamente o mercado mundial e, conseqüentemente, o equilíbrio do mercado tornou-se uma questão comunitária pouco afectada por factores externos. Na década que medeia entre 1986/87 e 1995/96, não se registou qualquer tendência para uma subida da produção, que rondou o nível de consumo interno e permaneceu globalmente constante nos 1,435 milhões de toneladas. Contudo, em 1996/97, a produção regressou ao nível máximo de 1987/88 (1,9 milhões de toneladas), tendo na campanha seguinte atingido o seu nível mais elevado de sempre, com 2,3 milhões de toneladas. As existências acumuladas no final de 1997/98 são estimadas pelo COI em 0,561 milhões de toneladas, o que representa cerca de 24 % da produção e 30 % do consumo da mesma campanha.

25. Quanto às perspectivas para o futuro, um estudo elaborado pelo COI sobre a produção e o consumo de azeite até 2005, que se baseia em estatísticas do período de 1960/61 a 1996/97, prevê que os excedentes do mercado comunitário se situem entre 86 000

e 155 000 toneladas por campanha. As existências acumuladas no final da campanha de 1997/98, a maior capacidade de produção de determinados países devido à plantação de novas oliveiras, o aumento relativamente lento do consumo observado nos últimos dois anos e as restrições impostas pela OMC às ajudas à exportação para países terceiros apontam para um risco de excedentes.

26. No período de 1987/88 a 1997/98, a taxa de ajuda à produção registou geralmente uma tendência ascendente, embora de forma desigual nos diferentes Estados-Membros produtores, devido à evolução das taxas de conversão agrícolas e ao aumento gradual da ajuda concedida a Espanha e Portugal no período transitório. Por conseguinte, à excepção dos últimos dois anos, os produtores de determinados Estados-Membros beneficiaram de aumentos substanciais dos subsídios expressos em moeda nacional. A disponibilidade de montantes mais elevados de ajuda comunitária incentivou os olivicultores a aumentarem a sua produção, plantando novas oliveiras e melhorando a sua produtividade. Este incentivo foi ainda reforçado pelo facto de os pequenos produtores estarem isentos das reduções de preço provocadas pela superação da quantidade máxima garantida. O quadro 6 apresenta a evolução das taxas da ajuda à produção, bem como a produção real de azeite dos principais Estados-Membros produtores.

Quadro 6

Evolução da taxa de ajuda à produção e produção real de azeite

(em ecus e moedas nacionais)

	1987/1988	1988/1989	1989/1990	1990/1991	1991/1992	1992/1993	1993/1994	1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998
<b>ITÁLIA</b>											
<i>Pequenos produtores</i>											
Taxa de ajuda à produção (ecus)	77,35	78,12	78,12	80,85	80,84	91,08	95,01	123,57	149,21	149,21	149,21
Taxa de ajuda à produção (MN)	120 198	129 057	131 401	142 421	142 404	190 090	215 123	294 528	322 942	294 530	294 530
Aumento anual %		7 %	2 %	8 %	0 %	33 %	13 %	37 %	10 %	-9 %	0 %
<i>Grandes produtores</i>											
Taxa de ajuda à produção (ecus)	46,61	67,79	67,79	67,68	66,69	79,06	76,75	104,56	124,69	95,69	77,15
Taxa de ajuda à produção (MN)	72 431	111 994	114 027	119 212	117 478	164 996	173 788	249 205	269 871	188 895	152 290
Aumento anual %		55 %	2 %	5 %	-1 %	40 %	5 %	43 %	8 %	-30 %	-19 %
<i>Produção (toneladas)</i>	742 500	390 000	585 000	148 000	650 000	410 000	550 000	458 664	625 000	410 000	712 847
<b>GRÉCIA</b>											
<i>Pequenos produtores</i>											
Taxa de ajuda à produção (ecus)	77,35	78,12	78,12	80,85	80,84	91,08	95,01	123,57	149,21	149,21	149,21
Taxa de ajuda à produção (MN)	9 024	12 242	12 869	18 771	20 383	28 268	31 533	43 821	46 518	46 518	46 555
Aumento anual %		36 %	5 %	46 %	9 %	39 %	12 %	39 %	6 %	0 %	0 %
<i>Grandes produtores</i>											
Taxa de ajuda à produção (ecus)	46,61	67,79	67,79	67,68	66,69	79,06	76,75	104,56	124,69	95,69	77,15
Taxa de ajuda à produção (MN)	5 438	10 623	11 167	15 712	16 815	24 536	25 474	37 078	38 873	29 834	24 072
Aumento anual %		95 %	5 %	41 %	7 %	46 %	4 %	46 %	5 %	-23 %	-19 %
<i>Produção (toneladas)</i>	321 718	319 231	316 372	170 869	430 147	314 432	323 161	389 904	445 000	494 218	492 364
<b>ESPAÑHA</b>											
<i>Pequenos produtores</i>											
Taxa de ajuda à produção (ecus)	20,57	27,90	35,23	42,39	52,37	62,25	73,20	112,66	149,21	149,21	149,21
Taxa de ajuda à produção (MN)	2 999	4 068	5 387	6 440	7 846	10 339	13 936	21 820	24 649	24 649	24 941
Aumento anual %		36 %	32 %	20 %	22 %	32 %	35 %	57 %	13 %	0 %	1 %
<i>Grandes produtores</i>											
Taxa de ajuda à produção (ecus)	12,53	25,62	31,75	37,85	43,18	52,09	57,74	94,86	124,69	95,69	77,15
Taxa de ajuda à produção (MN)	1 827	3 735	4 855	5 750	6 469	8 651	10 993	18 372	20 599	15 809	12 896
Aumento anual %		104 %	30 %	18 %	13 %	34 %	27 %	67 %	12 %	-23 %	-18 %
<i>Produção (toneladas)</i>	770 000	408 000	573 000	700 000	610 000	636 000	588 000	583 000	375 000	986 700	1 147 000
<b>PORTUGAL</b>											
<i>Pequenos produtores</i>											
Taxa de ajuda à produção (ecus)	14,06	22,21	30,35	38,42	49,20	59,86	73,20	112,66	149,21	149,21	149,21
Taxa de ajuda à produção (MN)	2 415	4 175	5 827	8 017	10 267	12 542	17 343	26 963	29 574	29 574	30 030
Aumento anual %		73 %	40 %	38 %	28 %	22 %	38 %	55 %	10 %	0 %	2 %
<i>Grandes produtores</i>											
Taxa de ajuda à produção (ecus)	7,95	19,92	26,87	33,88	40,05	49,75	57,74	94,86	124,69	95,69	77,15
Taxa de ajuda à produção (MN)	1 365	3 746	5 159	7 070	8 356	10 423	13 680	22 702	24 714	18 967	15 527
Aumento anual %		174 %	38 %	37 %	18 %	25 %	31 %	66 %	9 %	-23 %	-18 %
<i>Produção (toneladas)</i>	38 000	21 570	35 100	20 000	34 992	17 075	27 486	29 220	34 000	37 000	39 600

Observações: a) Taxas de ajuda à produção por 100 kg de azeite após descontos regulamentares para o cadastro e melhoria da qualidade.

b) Taxas de conversão ecu/moedas nacionais em vigor em 1 de Janeiro.

c) Os valores da produção correspondem à quantidade elegível para ajuda comunitária.

### Gestão dos fundos retidos da ajuda à produção

27. Com os recursos retidos da ajuda à produção eram financiadas duas medidas: os programas de melhoria da qualidade e a constituição do cadastro olivícola. A Comissão efectuava a retenção orçamentando a ajuda e pagando-a a uma taxa inferior à estabelecida pelo Conselho. Para financiar estas medidas, afectavam-se dotações à rubrica orçamental B1-1 2 1 1. Em cada exercício de funcionamento do sistema, os montantes afectados, pagos e imputados a esta rubrica orçamental foram inferiores aos montantes efectivamente retidos. Por exemplo, em 1997, dos 78,6 milhões de ecus retidos, apenas 38,9 milhões de ecus foram imputados aos programas de melhoria da qualidade e à constituição do cadastro olivícola. O total dos montantes retidos e os montantes não utilizados não são reflectidos no orçamento nem nas contas finais, que constituem a base para a autoridade orçamental conceder a quitação. Estas informações são apenas apresentadas no relatório financeiro anual da Comissão relativo ao FEOGA-Garantia.

#### Financiamento dos programas de melhoria da qualidade

28. As medidas destinadas à melhoria da qualidade da produção olivícola são especificadas em regulamentos da Comissão adoptados quase todos os anos <sup>(1)</sup>. Cada Estado-Membro deve enviar um programa de acção para a Comissão aprovar. No período de 1979 a 1998, o montante total retido para estas medidas elevou-se

a 202 milhões de ecus, mas o programa absorveu apenas 107,3 milhões de ecus. A taxa de utilização do montante retido é de cerca de 53 % em média, sendo de 83 % para a Grécia, 56 % para Espanha, 30 % para Itália e 42 % para Portugal.

29. A Comissão não quantificou os objectivos destas medidas na regulamentação nem na fase de aprovação dos programas apresentados pelos Estados-Membros e também não elaborou quaisquer indicadores de desempenho. Esta situação impossibilita a realização de qualquer avaliação válida do seu impacto real.

#### Financiamento do cadastro olivícola

30. A constituição do cadastro olivícola foi financiada pelos montantes retidos pela Comissão dos pagamentos da ajuda à produção. Em conformidade com o Regulamento (CEE) n.º 2159/92 do Conselho, a percentagem a reter era de 2,4 % dos pagamentos brutos relativos às campanhas de comercialização de 1992/93 a 1997/98. Os montantes retidos e as dotações de pagamento utilizadas para constituir o cadastro olivícola são apresentados no quadro 7. Para o período de 1979 a 1998, apenas 64 %, em média, dos montantes retidos foram utilizados, embora esta proporção varie significativamente consoante os Estados-Membros, indo de 0,4 % para a Grécia até 115 % para a Itália. No conjunto do período, foi retido mas não utilizado um montante acumulado de 138,4 milhões de ecus.

Quadro 7

#### Montantes retidos e utilizados para o cadastro olivícola e melhoria da qualidade (período 1979-1998)

(milhões de ecus)

Estado-Membro	Cadastro olivícola				Programas de melhoria da qualidade			
	Montantes			% de utilização	Montantes			% de utilização
	Retidos	Utilizados	Diferença		Retidos	Utilizados	Diferença	
Grécia	101,37	0,42	100,95	0,4 %	55,8	46,57	9,23	83,5 %
Espanha	106,06	48,43	57,63	45,7 %	62,9	35,36	27,54	56,2 %
França	0,85	0,41	0,44	48,2 %	0,44	0,42	0,02	95,5 %
Itália	169,18	194,87	-25,69	115,2 %	79,92	23,73	56,19	29,7 %
Portugal	5,64	0,56	5,08	9,9 %	2,99	1,26	1,73	42,1 %
<b>Total</b>	<b>383,1</b>	<b>244,69</b>	<b>138,41</b>	<b>63,9 %</b>	<b>202,05</b>	<b>107,34</b>	<b>94,71</b>	<b>53,1 %</b>

<sup>(1)</sup> As acções empreendidas abrangem o controlo da mosca-da-azeitona e outros organismos nocivos; a melhoria das condições de tratamento das oliveiras; a colheita, armazenagem e trituração; a assistência técnica aos olivicultores e lagares; a melhoria da eliminação dos resíduos; a formação e informação dispensada aos olivicultores e donos dos lagares sobre a qualidade do azeite e o impacto ambiental; a criação de laboratórios para análise do azeite virgem, bem como a colaboração com especialistas para melhorar a qualidade do azeite virgem e proteger o ambiente.



## Medidas de promoção do consumo

31. Nos termos do artigo 11.º do Regulamento n.º 136/66/CEE, com a última redacção, a Comunidade pode levar a efeito acções destinadas a promover o consumo de azeite e de azeitonas de mesa. Estas acções podem consistir na divulgação dos conhecimentos existentes, estudos de mercado, acções publicitárias e de promoção, trabalhos de investigação e estudos de avaliação dos resultados das campanhas de promoção. Até à campanha de comercialização de 1993/94, estas acções eram financiadas pela retenção de 0,5 % da ajuda ao consumo. Após a supressão da ajuda ao consumo, em vigor a partir de 1 de Novembro de 1998, estas acções podem ser financiadas pelo orçamento comunitário.

32. Os programas de promoção nos Estados-Membros são executados pela Comissão, ao passo que os programas destinados a aumentar o consumo de azeite e de azeitonas de mesa em países terceiros são executados pelo COI. No período que decorre entre 1979 e 1998, o montante total disponível para financiar programas de promoção elevou-se a cerca de 161,2 milhões de ecus, dos quais 135,9 milhões de ecus (84 %) foram realmente utilizados. A última campanha (sexta), organizada em 12 Estados-Membros, teve início em 1996 e terminou em Junho/Julho de 1998, com um custo de 27,5 milhões de ecus. A próxima campanha (sétima) deverá começar em pleno no Outono de 1999, com um orçamento de 45 milhões de ecus para os próximos três anos. A contribuição comunitária para o fundo de promoção do COI é fixada anualmente. Em 1998, a Comunidade financiou quase integralmente o seu programa de promoção, que se elevava a 6,1 milhões de ecus.

33. O Tribunal analisou o sexto programa de promoção, bem como o trabalho preparatório para o sétimo. Ambos careciam de objectivos quantificáveis, como por exemplo alcançar um aumento específico do consumo em termos absolutos ou relativos, ou um aumento da consciencialização do valor nutritivo do azeite recorrendo a indicadores mensuráveis, etc. Além disso, o relatório da Comissão sobre os resultados do sexto programa [VI. A. II./CG D (97) 1490] indica que o consumo de azeite aumentou significativamente entre 1996 e 1997 em todos os países relativamente aos quais existiam dados, sem analisar a contribuição do programa para este aumento nem se os resultados são duradouros.

34. A Comissão não dispõe da competência técnica, da capacidade e dos recursos necessários para assegurar, ela própria, a gestão directa das diversas acções e, por conseguinte, recorre frequentemente aos serviços de empresas externas. Na Comissão, apenas três funcionários trabalham nestes programas, dois supervisionando a execução dos contratos (cerca de 23 contratos em curso no momento da auditoria) e um para a gestão financeira dos programas. O nível de recursos é insuficiente, como demonstra a falta de continuidade entre as campanhas mais recentes. A sétima campanha não deverá começar antes do Outono de 1999, isto é, cerca de 15 meses depois de concluída a sexta, por falta de recursos humanos.

35. A Comissão ainda não procedeu a uma avaliação geral para determinar se, dados os limitados recursos humanos e financeiros que pode consagrar a estes programas, a utilização generalizada da assistência técnica externa e o recurso frequente à avaliação externa dos programas, os resultados obtidos justificam o seu empenho nestas acções.

## Observações relativas à aplicação do regime nos Estados-Membros

36. Os principais intervenientes na gestão e controlo do regime de ajuda à produção nos Estados-Membros são os produtores, as organizações de produtores e suas uniões, as administrações nacionais e as agências de controlo. Os olivicultores têm de apresentar declarações de cultivo, indicando o seu potencial de produção e eventuais alterações ocorridas (número total de oliveiras, oliveiras em produção, superfície cultivada, variedades de oliveiras, etc). Nos pedidos de ajuda que apresentam devem ainda declarar a quantidade de azeitonas colhidas e de azeite produzido anualmente.

37. As organizações de produtores e suas uniões elaboram estes documentos para os seus membros. Após terem efectuado determinadas verificações administrativas, constituem ficheiros informáticos com as informações constantes dos pedidos de ajuda e enviam-nos aos organismos pagadores ou aos seus serviços regionais, que procedem aos últimos controlos administrativos e aos pagamentos correspondentes. Os olivicultores não associados, que representam uma pequena percentagem do total, entregam os seus pedidos de ajuda directamente nos serviços dos organismos pagadores para controlo administrativo e pagamento.

38. Os controlos no local são da responsabilidade das agências de controlo. Estas seleccionam anualmente uma amostra de olivicultores a inspecionar para determinarem se as suas declarações e pedidos correspondem à realidade. Seleccionam igualmente uma amostra de organizações de produtores para verificarem se continuam a preencher os critérios de reconhecimento pelas autoridades nacionais e se desempenham as suas tarefas com eficácia. É ainda controlada uma amostra de lagares para apurar se estão autorizados a certificar aos seus clientes as quantidades de azeite produzidas e se essas quantidades são correctas. O cadastro olivícola e os rendimentos médios constituem dois instrumentos importantes para garantir a eficácia dos controlos efectuados no quadro anteriormente descrito.

## Rendimentos como instrumento de controlo

39. As quantidades de azeite declaradas nos pedidos de ajuda são verificadas, em primeiro lugar, reconciliando os rendimentos reais com os rendimentos médios estimados anualmente por cada Estado-Membro para zonas homogéneas de produção. O rendimento real de cada pedido de ajuda é comparado com a média

calculada para a zona em que se localiza a parcela do candidato à ajuda. Rendimentos excepcionalmente elevados são considerados como um indicador de que as quantidades declaradas poderão não ser exactas, conduzindo geralmente a um controlo junto do olivicultor em causa. Por conseguinte, para garantir a eficácia e eficiência do controlo, é de importância crucial que o rendimento médio seja correctamente avaliado.

#### *Estimativa dos rendimentos médios da produção*

40. Qualquer estimativa dos rendimentos da produção terá de basear-se não apenas nas informações relativas à superfície plantada e ao número de oliveiras por hectare, mas igualmente em estimativas da quantidade de azeitonas por oliveira e da quantidade de azeite virgem produzida por 100 kg de azeitonas. Estes últimos indicadores deverão ser avaliados para zonas de produção bastante homogéneas por forma a permitir comparações válidas entre valores estimados e valores reais. O Tribunal analisou os métodos e procedimentos aplicados pelos Estados-Membros para a recolha, avaliação e comunicação à Comissão dos dados correspondentes, sendo os resultados desse estudo apresentados nos pontos seguintes.

41. O Regulamento (CEE) n.º 2262/84 do Conselho estabelece, no n.º 2 do seu artigo 1.º, que as agências de controlo deverão recolher, verificar e elaborar, a nível nacional, os elementos necessários à determinação dos rendimentos. Até certo ponto, esta disposição é observada em todos os Estados-Membros visitados. Contudo, os métodos de recolha de dados, as fontes de informação e os métodos de cálculo diferem não apenas entre os diferentes países mas também consoante as regiões de cada país, o que impede qualquer comparação dos resultados.

42. Para avaliar a fiabilidade das informações relativas aos rendimentos em azeitonas e em azeite, o Tribunal analisou os dados referentes ao número de oliveiras, que constituem o elemento de base no cálculo dos rendimentos médios e que devem, por conseguinte, ser exactos. Porém, as auditorias que realizou em Espanha, Grécia e Itália permitiram concluir que o número registado de oliveiras raramente era exacto. Em apenas seis das 35 parcelas visitadas, o número de oliveiras efectivamente plantadas correspondia ao declarado pelos olivicultores.

#### *Utilidade dos rendimentos médios como instrumento de controlo*

43. Nas várias zonas, as comparações efectuadas entre os rendimentos médios fixados pela Comissão e os rendimentos declarados por cada produtor no seu pedido revelaram variações que chegaram a ser três vezes superiores ao rendimento médio. Esta situação coloca em questão o conceito de zonas homogéneas de produção e a utilidade dos rendimentos médios como instrumento de controlo.

44. O recurso aos rendimentos médios para identificar pedidos de ajuda potencialmente incorrectos suscita ainda os seguintes comentários:

- a) cada Estado-Membro produtor costumava estabelecer a sua própria margem de tolerância; as quantidades declaradas que fossem superiores ou inferiores a essa margem deviam ser consideradas anormais, exigindo uma verificação no local; o Tribunal observou que, em determinadas zonas de produção, esta margem era demasiado elevada, tendo detectado casos em que era igual a 49 vezes o rendimento médio; estes níveis de tolerância tão elevados que os Estados-Membros adoptaram revelam a inadequação da estimativa dos rendimentos médios e reduzem a eficácia destes como instrumento de controlo;
- b) a partir da última campanha de comercialização, dois Estados-Membros aplicam uma margem de tolerância única a todas as zonas; nestes casos, a tolerância máxima é 3,5 vezes o rendimento médio, que é fixado para várias campanhas; o risco deste procedimento consiste em os produtores ficarem a conhecer os limites fixados e ajustarem as quantidades declaradas para o nível imediatamente abaixo do máximo tolerado, evitando assim um eventual controlo.

#### **Fiabilidade do mecanismo de controlo**

45. Os produtores nem sempre são informados das suas obrigações em termos de apresentação das declarações de cultivo, pedidos de ajuda e comunicação de eventuais alterações do número de oliveiras, superfície, etc. Mais importante ainda, não parecem estar conscientes das consequências de uma declaração incorrecta dos seus olivais ou da não comunicação imediata de quaisquer alterações. A reduzida qualidade das informações fornecidas pelos produtores constitui a principal razão para as enormes discrepâncias relativas ao número de oliveiras e torna ineficaz o controlo.

46. As tarefas das organizações de produtores e suas uniões limitam-se essencialmente a controlos administrativos, que consistem em identificar o candidato à ajuda, verificar se as suas declarações e pedidos de ajuda estão completos e se não existem pedidos em duplicado. Esta última verificação merece uma atenção especial do ponto de vista da auditoria. Na mesma organização de produtores, é possível determinar se a mesma pessoa apresentou dois pedidos de ajuda, mas não é possível detectar se a mesma parcela de oliveiras foi objecto de pedidos de dois produtores diferentes. Além disso, os controlos administrativos nem sempre incluem os títulos de propriedade ou outros documentos com base nos quais os produtores exploram os seus olivais. Porém, esses controlos estão previstos nos regulamentos adoptados em 1998.

47. O Regulamento (CEE) n.º 3061/84 da Comissão, de 31 de Outubro de 1984 <sup>(1)</sup>, exige ainda que as organizações de produtores reúnam cópias dos contratos relativos à utilização da terra ou dos títulos de propriedade. Nos termos do Regulamento (CEE) n.º 2261/84 do Conselho, de 17 de Julho de 1984 <sup>(2)</sup>, as uniões de organizações de produtores devem verificar se estas cumprem com as suas obrigações. O Tribunal analisou oito das 49 irregularidades notificadas pela Espanha em 1996/97, tendo concluído que as irregularidades teriam sido evitadas se estas disposições tivessem sido correctamente aplicadas.

<sup>(1)</sup> JO L 288 de 1.11.1984.

<sup>(2)</sup> JO L 208 de 3.8.1984.

48. Em todos os Estados-Membros produtores, excepto a Grécia, os organismos pagadores estão equipados com sistemas informatizados, podendo por conseguinte efectuar controlos administrativos eficazes de todas as declarações e pedidos de ajuda. Na Grécia, para efectuar essas verificações, o organismo pagador depende em grande medida do trabalho das próprias organizações de produtores, isto é, dos próprios beneficiários. Contudo, só se poderá verificar com eficácia se a mesma parcela foi objecto de várias declarações se cada parcela for identificada por um código único. Actualmente, isso é apenas possível em Itália.

49. O Regulamento (CEE) n.º 2262/84 do Conselho prevê que cada Estado-Membro produtor crie uma agência que verifique a conformidade das actividades de todos os intervenientes com a legislação comunitária aplicável no sector do azeite. Nos três primeiros anos (até 1986/87 para a Itália, 1988/89 para a Grécia e 1989/90 para Espanha e Portugal), as despesas de funcionamento destas agências eram integralmente cobertas pelo orçamento comunitário. Desde então e até 2002, a contribuição comunitária foi reduzida para 50 %. As despesas de funcionamento declaradas pelas agências de controlo para a campanha de 1996/97 elevaram-se a 24,1 milhões de ecus, 50 % dos quais foram cobertos pela Comunidade. Este montante representa cerca de 1 % do total das despesas orçamentais no sector do azeite.

50. A Comunidade contribui para actividades de controlo que são da responsabilidade dos Estados-Membros. A Comissão ainda não efectuou qualquer avaliação da relação custo/eficácia das actividades das agências. Além disso, as decisões da Comissão relativas à elegibilidade das despesas desta são tomadas com muito atraso, colocando em risco o seu próprio funcionamento. As informações financeiras relativas às agências operacionais nos quatro principais Estados-Membros produtores na campanha de comercialização de 1996/97 são apresentadas no quadro 8.

51. Como a ajuda à produção é paga com base na quantidade de azeite produzida, uma avaliação da eficácia dos controlos efectuados pelas agências terá de se concentrar na verificação das quantidades produzidas. Na realidade, existem essencialmente duas formas de actuação:

- a) os lagares compram as azeitonas aos produtores e asseguram eles próprios a comercialização do azeite; a quantidade de azeite efectivamente produzida pode ser verificada no lagar com base em documentos comerciais relativos à compra das azeitonas, venda do azeite, existências e variação das existências. Esta é a situação predominante em Espanha no que se refere aos grandes produtores profissionais de azeite. Contudo, existe o risco de as oliveiras pertencerem ao mesmo proprietário (ou empresa) que o lagar; neste caso, será o «dono do lagar» a certificar as suas próprias quantidades, o que exige a realização de controlos regulares;
- b) existe igualmente o caso da maior parte dos pequenos produtores de alguns países, que regressa do lagar com o seu azeite para consumo próprio e para vender particularmente e paga ao lagar em líquido ou com uma pequena percentagem do azeite produzido. Os controlos a nível dos produtores ou dos lagares, na sua maioria pequenos e frequentemente propriedade dos produtores ou seus familiares, não fornecem o mesmo grau de confiança que no caso anteriormente mencionado, devido à falta de documentação fiável sobre o azeite produzido, as vendas e as existências. Para obviar a esta situação, as agências de controlo elaboraram um conjunto de indicadores que aplicam aos lagares como instrumentos de controlo, como a relação entre a quantidade de azeitonas trituradas e de bagaço de azeitona ou o consumo de água e de electricidade. Embora o volume real da amostra exceda significativamente o mínimo de 10 % previsto pela regulamentação (16 % para Itália, 34 % para a Grécia, 38 % para Espanha

Quadro 8

**Serviços de controlo em funcionamento no sector do azeite (pessoal, despesas e custo médio dos controlos)**

	Itália	Grécia	Espanha	Portugal	Total
<i>Total do pessoal</i>	197	119	97	44	457
Audidores	122	70	48	29	269
Administração	30	30	21	10	91
Informática	13	5	9	3	30
Outros serviços	32	14	19	2	67
<i>Total das despesas (em milhões de ecus)</i>	13,211	4,088	5,300	1,524	24,123
Pessoal	9,734	3,096	3,409	1,064	17,303
Despesas administrativas	2,086	0,775	1,700	0,216	4,777
Outras	1,391	0,217	0,191	0,244	2,043
<i>Custo médio por inspector (homem/dia em ecus)</i>	574	317	605	282	445
<i>Custo médio de um controlo (1995/96, Espanha 1994/95, em ecus)</i>					
Lagares	2 756	1 376	658	1 221	1 503
Organizações de produtores	6 474	3 556	2 466	2 380	3 719
Produtores	2 271	254	666	792	996

Fonte: Comissão, DG VI. A. I.3.

e 20 % para Portugal na campanha de comercialização de 1996/97), estes são controlos de plausibilidade e não fornecem uma prova fiável da quantidade de azeite realmente produzida. Por exemplo, a quantidade de bagaço de azeitona e o consumo de água e de electricidade podem ser facilmente manipulados por forma a sobrestimar a produção, o que beneficia tanto o lagar como o produtor. Além disso, as verificações efectuadas a nível do produtor relativamente ao número de oliveiras declaradas apenas permitem indicar a capacidade de produção teórica, não fornecendo uma prova fiável da quantidade de azeite realmente produzida. É ainda de notar que não são feitas verificações a possíveis fontes de provas como as básculas, as existências de azeite, o registo ou não dessas existências nos lagares, nem existem controlos que garantam que o conteúdo dos barris e tanques declarado como sendo azeite o seja realmente.

52. Desde Novembro de 1998, nos termos do Regulamento (CE) n.º 2366/98, os produtores têm de conservar um registo documental do destino do azeite produzido. Este registo poderá servir de base para a realização de verificações eficazes a nível do produtor. Contudo, é de notar que esta obrigação é apenas aplicável a olivicultores que produzam mais de 200 kg, isentando assim cerca de 36 % dos produtores. Na prática, esta percentagem poderá mesmo aumentar, já que será relativamente fácil, por exemplo, dividir uma produção de 400 kg por duas pessoas.

53. Os relatórios das agências de controlo sobre as irregularidades detectadas são enviados às autoridades competentes dos respectivos Estados-Membros para que se possa dar início aos procedimentos de recuperação e à imposição de sanções. O Tribunal observa que os procedimentos de recuperação seriam evitados se as agências terminassem as suas verificações antes da realização dos pagamentos indevidos, poupando assim tempo e recursos administrativos.

### **Eficácia do sistema de sanções**

54. A sanção prevista no Regulamento (CEE) n.º 2262/84 do Conselho para declarações falsas dos olivicultores nos pedidos de ajuda à produção consiste no reembolso do montante de ajuda recebido, acrescido de uma multa suficientemente elevada para ser dissuasória. Esta multa é fixada por cada Estado-Membro, podendo ir de uma a três vezes a ajuda indevidamente recebida. No caso das organizações de produtores e suas uniões, bem como dos lagares, a sanção consiste na retirada do reconhecimento ou da aprovação para participar no regime do azeite, por um período que vai de uma a cinco campanhas de comercialização. Para além da retirada do reconhecimento ou da aprovação, podem ser aplicadas sanções suplementares, que variam entre cartas de aviso solicitando correcções administrativas a multas bastante pesadas.

55. No que respeita à eficácia do sistema de sanções, o Tribunal observou que decorre muito tempo entre a notificação das irre-

gularidades às autoridades competentes e a decisão final tomada por estas. As novas regras comunitárias que entraram em vigor em 1 de Novembro de 1998 não diminuem o problema. Apenas estipulam que os Estados-Membros devem decidir as medidas a tomar no prazo de 12 meses a seguir à notificação, bem como as sanções a aplicar em caso de divergências nas quantidades de azeite e no número de oliveiras. As novas regras não resolvem o problema dos longos procedimentos jurídicos e administrativos entre esta primeira decisão e a decisão final, após a qual os montantes indevidamente pagos poderão ser realmente recuperados.

56. O Tribunal analisou em que medida as irregularidades notificadas pelas agências de controlo conduziram à imposição de sanções. A maioria das sanções aos produtores propostas pelas agências baseia-se em discrepâncias relativamente aos rendimentos médios ou às normas técnicas aplicadas pelas agências. Embora esta metodologia tenha registado melhorias graduais, os desvios individuais das médias não podem ser considerados como prova irrevogável da inexactidão dos pedidos de ajuda.

57. Embora as irregularidades comunicadas no âmbito do regime de ajuda à produção representem apenas 2 % do montante total da ajuda no sector do azeite, os atrasos registados na recuperação dos montantes indevidamente pagos e a percentagem extremamente reduzida de montantes recuperados são inquietantes, especialmente quando estão em causa montantes elevados. Na prática, os demorados procedimentos administrativos e judiciais atrasam as recuperações por muitos anos. Tomando como base as irregularidades comunicadas pelos Estados-Membros à Comissão nos termos do Regulamento (CEE) n.º 595/91 do Conselho, a taxa de recuperação da ajuda à produção para todos os casos de irregularidades registados entre 1991 e 1997 é apenas de 6,8 %.

### **Cadastro olivícola**

58. Nos termos do Regulamento (CEE) n.º 154/75, de 21 de Janeiro de 1975, os Estados-Membros deviam criar um cadastro olivícola, por forma a reunir as informações necessárias à determinação do potencial de produção em azeitonas e em azeite da Comunidade e garantir um melhor funcionamento do regime de ajuda a este produto. O cadastro devia estar constituído até Fevereiro de 1981 no que se refere à Itália, Novembro de 1988 à Grécia e Novembro de 1992 a Espanha e Portugal.

59. A Comissão concedeu assistência técnica aos Estados-Membros para a constituição do cadastro, mas tolerou durante muito tempo que estes adiassem as datas-limite, o que conduziu a atrasos na programação dos trabalhos e introdução dos dados necessários. Consequentemente, o cadastro não foi concluído na maioria dos países em questão, prejudicando assim a gestão e controlo do regime por parte da Comissão.

60. O Regulamento (CE) n.º 1638/98 do Conselho, de 20 de Julho de 1998, estipula que os trabalhos relativos ao cadastro deverão ser orientados para a constituição de um sistema de informação geográfica (SIG). O Regulamento (CE) n.º 2366/98 da Comissão, de 30 de Outubro de 1998, define as informações que o sistema deve conter e as regras para a sua constituição e conclusão. Este sistema é formado por duas bases de dados. A primeira é designada por base alfanumérica e comporta basicamente dados que já deveriam ter sido reunidos em forma de ficheiros informáticos para o antigo cadastro, bem como as informações fornecidas pelos produtores sobre o seu potencial de produção. Além disso, deverá incluir os ficheiros dos lagares, das organizações de produtores e das zonas homogéneas de produção. A segunda é uma base de referência gráfica e deverá conter ortofotografias digitais de todos os olivais, dos limites das parcelas e da localização individual das oliveiras. A constituição destas duas bases de dados implica um maior esforço que a do antigo cadastro olivícola. Contudo, quando estiverem terminadas, deverão tornar mais eficaz a verificação dos pedidos de ajuda. Poderão realizar-se, com maior eficácia, verificações cruzadas entre as declarações e os pedidos de ajuda, sendo ainda possível identificar os casos que exigem um exame mais profundo. No entanto, há que notar que:

- a) a Comissão não exigiu que os Estados-Membros terminassem este trabalho até ao final do período transitório;
- b) as despesas de constituição do SIG e de actualização da base gráfica passam a ser elegíveis para um financiamento comunitário separado; o montante de 138,4 milhões de ecus não utilizado para o cadastro anterior foi cancelado.

61. Actualmente, no que respeita ao estado de adiantamento do cadastro inicial, a Itália é o único Estado-Membro que conseguiu criar um cadastro, embora com algum atraso, a um custo de cerca de 195 milhões de ecus. O cadastro é considerado concluído e actualizado quando o número de oliveiras registado corresponde ao número total de oliveiras declarado pelos produtores. Todos os anos, as autoridades italianas submetem a controlos os olivicultores candidatos à ajuda para verificarem o cumprimento desta condição. Nas últimas quatro campanhas de comercialização, entre 12 % e 23 % dos pedidos de ajuda revelaram discrepâncias. Nestes casos, as autoridades têm de confirmar o valor correcto, se necessário por meio de controlos no local. Este facto significa que são necessários anualmente recursos consideráveis para identificar as discrepâncias e actualizar o cadastro. Só em 1997/98, tiveram de ser verificadas para o efeito cerca de 500 000 parcelas.

62. Nos termos do n.º 1, alínea c), do artigo 26.º do Regulamento (CE) n.º 2366/98 da Comissão, não se pode considerar que a constituição do SIG esteja concluída se, efectuada a comparação do número de oliveiras registado nas duas bases de dados, este divergir em mais de 5 % das declarações. O elevado número de discrepâncias detectado no cadastro italiano indica que nesta fase, mesmo em Itália, este critério não parece ter sido cumprido, apesar de ter absorvido em 1998 cerca de 80 % dos fundos comunitários disponíveis para a constituição do cadastro. Porém, dada a extensão do trabalho já realizado nesta matéria, a Itália deverá poder concluir o SIG num lapso de tempo relativamente curto.

63. Na Grécia, os trabalhos de constituição do cadastro registam um atraso inaceitável e os estudos-piloto efectuados entre 1992 e 1994, quatro anos após o primeiro prazo estipulado para a conclusão deste, que representaram um custo de 147 633 ecus, não alcançaram quaisquer resultados palpáveis. Esses trabalhos foram retomados, com a assistência da Comissão, para a constituição do SIG olivícola. O calendário de trabalhos adoptado em Janeiro de 1998 prevê que o SIG deverá estar concluído até ao final do ano 2000, elevando-se o seu custo a 5,9 milhões de ecus. Contudo, o programa de trabalho de 1998 está novamente atrasado, o que coloca em dúvida a conclusão do SIG nos prazos estipulados.

64. Em Espanha, segundo as informações e a documentação fornecidas, a conclusão do cadastro estava prevista para o primeiro trimestre de 1999, isto é, sete anos após terminado o primeiro prazo. O cadastro estava na fase final de constituição, mas ainda não completamente operacional para efeitos de controlo. Os trabalhos realizados até à data têm de ser adaptados às necessidades do SIG. Espera-se que esta adaptação esteja completa antes do final do período de aplicação dos novos regulamentos, isto é, antes da campanha de comercialização de 2000/01.

65. Em Portugal, os trabalhos de criação do cadastro olivícola começaram efectivamente em 1997, cerca de cinco anos após o prazo previsto para a sua conclusão. O contrato relativo à constituição do SIG foi objecto de um concurso público internacional, devendo os trabalhos estar concluídos até ao final de 1999.

66. A situação nos Estados-Membros, descrita nos pontos anteriores, revela que o cadastro olivícola, apesar de ser um importante instrumento de controlo, não foi criado na maior parte dos Estados-Membros produtores. Além disso, existem dúvidas quanto à fiabilidade do cadastro italiano, como revela o elevado número de discrepâncias detectado todos os anos pela administração italiana. Por conseguinte, os pagamentos são efectuados sem que se proceda aos necessários controlos-chave, como verificar se a mesma parcela foi declarada duas vezes ou testar a exactidão das quantidades de azeite declaradas nos diferentes pedidos de ajuda.

67. O facto de o cadastro não estar correctamente constituído e não ser regularmente actualizado deve-se igualmente à falta de incentivo dos produtores para que notifiquem a tempo todas as alterações do número de oliveiras, desde a sua plantação até à fase de produção, bem como o seu arranque e substituição. A constituição, manutenção e actualização permanente do SIG olivícola exigirão que se envidem ainda mais esforços e recursos financeiros, tanto por parte dos produtores como das administrações dos Estados-Membros e da Comunidade.

### Conclusões

68. Trinta anos após a introdução de um regime comunitário de apoio ao azeite, o seu sistema de gestão e controlo continua a não ser suficientemente eficaz e fiável. Registaram-se inúmeras alterações no quadro regulamentar e os objectivos não se têm caracterizado por uma clareza suficiente (pontos 15-17).

69. Continuam a não existir dados estatísticos suficientemente fiáveis para gerir e controlar o regime (pontos 18-20).

70. O preço indicativo era fixado pelo Conselho sem ter em conta os rendimentos dos produtores nem os custos de produção. O «preço representativo de mercado» era estabelecido a um nível inferior aos preços reais do mercado. Nos últimos 10 anos, tanto o preço indicativo como o preço representativo de mercado foram mantidos a um nível constante (pontos 22-23).

71. O aumento acentuado da produção nas campanhas de comercialização de 1996/97 e 1997/98 em comparação com a tendência para uma subida relativamente pequena da procura comunitária, a existência de mais oliveiras do que previsto anteriormente e as perspectivas limitadas de um aumento das ajudas à exportação devido à OMC constituem factores que indicam que a Comunidade corre o risco real de se deparar com excedentes estruturais no sector do azeite (pontos 24-26).

72. No que respeita às campanhas de promoção, a Comissão não dispõe da experiência e conhecimentos necessários para aplicar estas medidas eficazmente. Deverá analisar-se a possibilidade de delegar nos Estados-Membros, nos produtores e transformadores em questão a responsabilidade operacional e financeira por estas medidas (pontos 31-35).

73. Os controlos efectuados nos Estados-Membros pelas organizações de produtores, organismos pagadores e agências de controlo continuam a não ser adequados. Deverão envidar-se esforços específicos para verificar as quantidades produzidas e impedir que as mesmas oliveiras sejam objecto de mais que um pedido (pontos 45-53).

74. A plausibilidade dos rendimentos declarados por cada produtor em comparação com os rendimentos médios em cada zona de produção deverá constituir a base das verificações. Os métodos utilizados para estimar esses rendimentos médios deverão ser harmonizados no conjunto dos Estados-Membros e as zonas definidas segundo critérios de homogeneidade. Deverão ainda ter-se em conta as condições reais de produção, que variam de um ano para o outro (pontos 39-44).

75. Até à data, as administrações nacionais não tomaram medidas suficientes para evitar atrasos na recuperação dos pagamentos excessivos e na imposição de sanções administrativas para desencorajar pedidos de ajuda injustificados (pontos 54-57).

76. Um cadastro olivícola satisfatório constitui um instrumento essencial para a aplicação eficaz do regime de apoio aos produtores, independentemente do sistema que acabe por ser adoptado. A Comissão tolerou atrasos inaceitáveis na constituição desse cadastro. Apesar da assistência técnica que forneceu e dos recursos financeiros que disponibilizou, os trabalhos ainda não foram concluídos. Em 1998, a Comissão substituiu esse cadastro pelo «SIG olivícola», cuja constituição e actualização exigirão, porém, novos esforços e recursos financeiros consideráveis. A Comissão não pode permitir que se repita a experiência negativa do cadastro olivícola inicial nem deverá autorizar quaisquer novos atrasos (pontos 58-67).

77. No que respeita à reforma a empreender, as principais observações do Tribunal são as seguintes:

- a) qualquer reforma deverá manter o princípio expresso no artigo 2.º do Regulamento Financeiro da Comunidade, segundo o qual a afectação de recursos financeiros pressupõe o estabelecimento de objectivos quantificados, cuja realização se manifeste em resultados mensuráveis. Seja qual for o regime de apoio que a Comissão proponha, os seus objectivos têm de ser especificados de uma forma que permita quantificar a sua concretização;
- b) o pagamento da ajuda com base apenas no número de oliveiras coloca menos problemas de controlo mas gera o risco de os proprietários abandonarem o cultivo de todo ou não envidarem tantos esforços para melhorarem a qualidade. Mesmo que os montantes de ajuda sejam ajustados em função dos rendimentos médios na região em causa, este sistema irá conceder benefícios não merecidos aos produtores que não tiverem cuidado das suas oliveiras. Caso se decida associar a ajuda por oliveira a determinados critérios de produção, por forma a limitar o risco de abandono, não só a ajuda perderá o seu carácter de «pagamento dissociado» mas continuarão ainda a existir problemas de controlo semelhantes aos existentes no actual sistema, reforçando por conseguinte ainda mais a necessidade do SIG;
- c) dada a dificuldade de realizar controlos precisos das quantidades produzidas por 2,8 milhões de olivicultores, é igualmente necessário um controlo eficaz da produção dos 11 000 lagares. O Tribunal considera que o controlo dos lagares pode revelar-se mais eficaz.

78. Na opinião do Tribunal, qualquer reforma que se empreenda deverá tratar com eficácia o risco de sobreprodução. À semelhança de outras OCM, as disposições de apoio ao azeite deverão complementar os regimes comunitários de desenvolvimento rural, por forma a melhorar a competitividade do azeite produzido na União Europeia.

## SEGUNDA PARTE: AJUDA AO CONSUMO E RESTITUIÇÕES À EXPORTAÇÃO

### Antecedentes

79. A segunda parte do presente relatório analisa as irregularidades detectadas pelos Estados-Membros nos pedidos de ajuda ao consumo e de restituições à exportação no sector do azeite, incidindo sobre a contabilização nos Estados-Membros das ajudas ao consumo e das restituições à exportação indevidamente pagas, os procedimentos de recuperação das mesmas e as sanções aplicadas.

80. A auditoria foi realizada na Grécia, Itália, Portugal e Espanha, mas não em França, onde os montantes indevidamente pagos foram recuperados na sua quase totalidade. Os trabalhos de auditoria incidiram sobretudo sobre a Itália, já que este país representa cerca de 87 % (398 milhões de ecus) dos montantes por recuperar. Isto explica também o facto de a maior parte das observações dizerem respeito a este Estado-Membro.

81. A ajuda ao consumo de azeite foi suprimida em 1 de Novembro de 1998 <sup>(1)</sup>. Este regime foi criado para aumentar a quota de mercado do azeite mediante o pagamento de subvenções ao azeite acondicionado em embalagens cujo conteúdo não exceda cinco litros. Foi fixada uma série de parâmetros químicos de qualidade <sup>(2)</sup> com o objectivo de evitar o pagamento de ajudas para azeite de inferior qualidade ou azeite misturado com outras substâncias, tais como óleo de amendoim. Entre 1983 e 1998, o regime de ajuda ao consumo custou à Comunidade mais de 6 000 milhões de ecus <sup>(3)</sup>. O *quadro 2* mostra os pagamentos efectuados entre 1993 e 1998, por Estado-Membro.

82. Por outro lado, as restituições à exportação continuam a ser pagas aos exportadores de azeite, embora o seu montante tenha

registado uma diminuição significativa em 1998. À semelhança do regime de ajuda ao consumo, os pagamentos de restituições à exportação são concedidos apenas ao azeite acondicionado em embalagens cujo conteúdo não exceda cinco litros, devendo ser respeitados parâmetros químicos de qualidade idênticos <sup>(4)</sup>. O *quadro 2* apresenta igualmente o valor dos pagamentos efectuados entre 1993 e 1998, por Estado-Membro.

83. De acordo com a base de dados da Comissão, os controlos nacionais mostraram que entre 1985 e 1998 foram efectuados indevidamente pagamentos de ajudas ao consumo no valor de 456 milhões de ecus, ou seja cerca de 7,6 % dos pagamentos do mesmo período. Apenas 6 % desse montante foram recuperados, ficando por cobrar 429 milhões de ecus. O *quadro 9* mostra o valor das irregularidades detectadas e os montantes correspondentes recuperados, por Estado-Membro.

84. No âmbito da ajuda ao consumo, os dois tipos de fraude mais frequentes notificados à Comissão dizem respeito a pedidos de ajuda para quantidades de azeite fictícias ou para misturas de azeite não elegíveis. A maioria dos casos notificados pela Itália envolvia a utilização de facturas falsas para a compra e/ou venda de azeite fictício ou de embalagens fictícias (garrafas ou embalagens metálicas). O facto de várias empresas apresentarem em apoio dos pedidos de ajuda ao consumo facturas falsas emitidas pela mesma empresa deixa supor a existência de um certo grau de organização. Em Itália, entre 1996 e 1998, 10 % dos casos deram origem a acusações por associação de malfeitores <sup>(5)</sup>.

85. A incidência de irregularidades no âmbito das restituições à exportação pagas aos exportadores de azeite foi muito inferior à registada na ajuda ao consumo, embora significativa: 12,5 milhões de ecus entre 1990 e 1998, dos quais apenas 13 % foram recuperados. O *quadro 10* apresenta o valor das irregularidades detectadas e os respectivos montantes recuperados notificados à Comissão.

<sup>(1)</sup> Regulamento (CE) n.º 1638/98 do Conselho (JO L 210 de 28.7.1998, p. 32).

<sup>(2)</sup> Artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 2677/85 da Comissão (JO L 254 de 25.9.1985, p. 5).

<sup>(3)</sup> Fonte: SINCOM e contas de gestão da Comissão.

<sup>(4)</sup> Regulamento (CEE) n.º 2568/91 da Comissão (JO L 248 de 5.9.1991, p. 1) com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 2472/97 da Comissão (JO L 341 de 11.12.1997, p. 25).

<sup>(5)</sup> Em relação aos crimes com participação de organizações criminosas, o Código Penal italiano distingue *associazione a delinquere* (associação de malfeitores) e *associazione di tipo mafioso* (associação de carácter mafioso).

Quadro 9

## Ajuda ao consumo de azeite — Irregularidades no domínio do FEOGA-Garantia

(1 000 ecus)

Ano	Grécia			Espanha			Itália			Portugal			Total		
	Comunicados	Recuperados	% Recup.	Comunicados	Recuperados	% Recup.	Comunicados	Recuperados	% Recup.	Comunicados	Recuperados	% Recup.	Comunicados	Recuperados	% Recup.
<1986	0	0		0	0		2 713	10	0	0	0		2 713	10	0
1986	0	0		0	0		310	9	3	0	0		310	9	3
1987	0	0		0	0		10 290	344	3	0	0		10 290	344	3
1988	0	0		0	0		0	0		0	0		0	0	0
1989	0	0		0	0		38 219	1 764	5	0	0		38 219	1 764	5
1990	0	0		0	0		18 508	0	0	0	0		18 508	0	0
1991	0	0		0	0		12 807	85	1	0	0		12 807	85	1
1992	1 310	1 234	94				62 013	2 756	4				63 323	3 990	6
1993	2 116	1 541	73	88	77	88	0	0		594	594	100	2 798	2 212	79
1994	0	0		482	454	94	60 694	3 610	6	127	101	80	61 303	4 165	7
1995	10 114	1 685	17	186	164	88	25 104	527	2	469	391	83	35 873	2 767	8
1996	77	0	0	3 993	3 338	84	26 203	58	0	49	37	76	30 322	3 433	11
1997	31 053	0	0	6 070	5 057	83	3 784	1 857	49	104	87	84	41 011	7 001	17
1998	1 322	1 195	90	44	36	82	137 160	167	0	46	30	65	138 572	1 428	1
Total	45 992	5 655	12	10 863	9 126	84	397 805	11 187	3	1 389	1 240	89	456 049	27 208	6

Fonte: Base de dados do OLAF relativa às irregularidades comunicadas nos termos do Regulamento (CEE) n.º 595/91.



Quadro 10

## Restituições à exportação de azeite — Irregularidades no domínio do FEOGA-Garantia

(Ecus)

Ano	Grécia			Espanha			Itália			Portugal			Total		
	Comunicados	Recuperados	% Recup.	Comunicados	Recuperados	% Recup.	Comunicados	Recuperados	% Recup.	Comunicados	Recuperados	% Recup.	Comunicados	Recuperados	% Recup.
<1991	0	0		0			0	0		20 821	20 821		20 821	20 821	100
1991								0			0		0	0	
1992							332 592	332 592	100	5 297	0	0	337 888	332 592	98
1993	5 724 000	0	0	203 101	44 543	22	1 132 277	631 424	56	499 480	499 480	100	7 558 858	1 175 447	16
1994	0	0		16 332	16 332	100	617 469	0	0	34 754	34 754	100	668 555	51 086	8
1995	0	0		5 810	0	0	84 670	5 555	7	0	0		90 480	5 555	6
1996	0	0		54 565	29 733	54	1 714 999	0	0	8 049	0	0	1 777 612	29 733	2
1997	0	0		39 528	4 380	11	1 803 787	0	0	0	0		1 843 315	4 380	0
1998	0	0		19 801	8 686	44	179 233	0	0	0	0		199 034	8 686	4
Total	5 724 000	0	0	339 137	103 673	31	5 865 027	969 571	17	568 400	555 055	98	12 496 564	1 628 299	13

Fonte: Base de dados do OLAF relativa às irregularidades comunicadas nos termos do Regulamento (CEE) n.º 595/91.

### **Acórdão do Tribunal de Justiça Europeu relativo a certas medidas tomadas para recuperar as importâncias perdidas na sequência de irregularidades ou negligências**

86. Os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para recuperar as importâncias perdidas na sequência de irregularidades ou negligências. De acordo com a regulamentação na matéria, «na falta de recuperação total, as consequências financeiras das irregularidades ou das negligências são suportadas pela Comunidade, excepto as que resultem de irregularidades ou de negligências atribuíveis às administrações ou organismos dos Estados-Membros» (1).

87. No âmbito das relações entre os Estados-Membros e a Comissão, o Tribunal de Justiça Europeu (TJE) afirmou que a responsabilidade pelas negligências descritas no ponto 86 deve ser determinada pelo direito comunitário, que impõe, no que se refere à regulamentação susceptível de implicar consequências financeiras, diversas condições aos Estados-Membros e à Comissão. Inicialmente, o TJE deliberou que os Estados-Membros deviam respeitar a obrigação geral de diligência nos termos do artigo 5.º do Tratado CE, a qual «implica para os Estados-Membros a obrigação de tomar as medidas destinadas a remediar as irregularidades com prontidão» e «após determinado tempo, a recuperação das quantias indevidamente pagas corre o risco de se tornar difícil ou impossível por força de determinadas circunstâncias como, designadamente, a cessação de actividades ou a perda de documentos contabilísticos». No caso em apreço, o TJE decidiu que, ao esperar quatro a 10 anos para instaurar os processos de recuperação dos montantes indevidamente pagos, as autoridades italianas não actuaram com a diligência necessária (2).

88. Tendo em consideração as conclusões deste acórdão, a Comissão deverá considerar a possibilidade de fixar um prazo razoável para as acções de recuperação. Todas as importâncias não recuperadas pelos Estados-Membros dentro desse prazo deverão ser creditadas ao orçamento do FEOGA, enquanto se aguarda decisão judicial definitiva dos referidos casos. A Comissão reconheceu que «os procedimentos de cobrança podem revelar-se particularmente longos, (...) mas considera que um período de quatro anos deveria ser suficiente para tomar as medidas necessárias e constatar se o montante em causa pode seguramente ser recuperado» (3). Nas suas respostas ao relatório especial n.º 8/98 (4) sobre os serviços da Comissão responsáveis pela luta contra a fraude, a Comissão afirmava igualmente que «Sempre que o Estado-Membro não fornecer provas suficientes que excluam qualquer irregularidade ou negligência da sua parte, a Comissão não deixará de imputar os montantes aos Estados-Membros nos termos do artigo 8.º do Regulamento (CEE) n.º 729/70 do Conselho, sem esperar necessariamente pelo resultado final dos processos pendentes no Tribunal».

(1) Artigo 8.º do Regulamento (CEE) n.º 729/70 do Conselho (JO L 94 de 28.4.1970, p. 13).

(2) Processo C-34/89 de 11 de Outubro de 1990, República Italiana contra Comissão das Comunidades Europeias.

(3) «Protecção dos interesses financeiros das Comunidades e luta contra a fraude — relatório anual 1998», ponto 1.5.2.

(4) JO C 230 de 22.7.1998.

### **Quadro de controlo**

89. Tanto no âmbito da ajuda ao consumo como das restituições à exportação, foram efectuados os controlos *a posteriori* dos documentos comerciais a que os Estados-Membros estão obrigados na maioria das despesas do FEOGA (5).

90. Além disso, no que se refere à ajuda ao consumo, os Estados-Membros tiveram de proceder a controlos específicos no local relativamente à regularidade dos pedidos com base na contabilidade das existências e na contabilidade financeira (6). Foram igualmente obrigados a recolher aleatoriamente amostras de azeite para análise laboratorial, a fim de verificarem a sua conformidade com os parâmetros de qualidade (7). Nos Estados-Membros auditados, estes controlos específicos foram efectuados pelas agências de controlo do azeite referidas no ponto 38 da primeira parte do presente relatório.

91. No que diz respeito às restituições à exportação, os serviços aduaneiros dos Estados-Membros efectuavam controlos físicos seleccionados, no momento do cumprimento das formalidades aduaneiras de exportação (8). Estes controlos incluíam a recolha de amostras para análise laboratorial, a fim de garantir a conformidade do azeite com os parâmetros de qualidade.

92. Os serviços nacionais de investigação competentes em matéria de fraude efectuaram inquéritos sobre as irregularidades verificadas nos pagamentos das ajudas ao consumo e das restituições à exportação.

### **Ajuda ao consumo**

#### **Contas de devedores**

93. A Comissão não exige que os organismos pagadores dos Estados-Membros disponham de contas de devedores. Os Estados-Membros podem fornecer informações à Comissão sobre os devedores no quadro 105 (9), quando apresentam os pedidos de reembolso das despesas do FEOGA, mas não são obrigados a fazê-lo. Assim, a Grécia não dispunha, até à data do presente relatório, de contas de devedores para a ajuda ao consumo de azeite, o mesmo sucedendo em Itália até 1996. Em Espanha, apenas nove dos 14 organismos pagadores dispunham de contas de devedores.

(5) Regulamento (CEE) n.º 4045/89 do Conselho (JO L 388 de 30.12.1989, p. 18).

(6) Artigo 12.º do Regulamento (CEE) n.º 2677/85 da Comissão (JO L 254 de 25.9.1985).

(7) N.º 1 do artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 2677/85 da Comissão (JO L 254 de 25.9.1985), alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 643-93 da Comissão (JO L 69 de 20.3.1993, p. 19).

(8) Regulamento (CEE) n.º 386/90 da Comissão (JO L 42 de 16.2.1990, p. 6).

(9) O quadro 105 pode ser apresentado mensalmente pelos Estados-Membros à Comissão com o quadro 104, relativo à declaração das despesas do FEOGA. O quadro 105 sintetiza as importâncias indevidamente pagas e a evolução das recuperações.

94. Os Estados-Membros são obrigados a comunicar à Comissão todas as irregularidades num montante superior a 4 000 ecus, bem como os montantes recuperados <sup>(1)</sup>. A Comissão não testou sistematicamente se as informações que lhe eram comunicadas estavam completas e se os montantes recuperados foram creditados ao orçamento do FEOGA <sup>(2)</sup>.

95. Como os Estados-Membros não dispunham de contas de devedores exaustivas, o Tribunal solicitou-lhes que elaborassem e/ou apresentassem contas completas de todos os casos de irregularidades no domínio da ajuda ao consumo de azeite em que os montantes indevidamente pagos não tivessem sido recuperados. A Itália apresentou a conta solicitada que, apesar de incompleta, revela que as importâncias a recuperar indicadas no quadro 105 foram subavaliadas em cerca de 208 milhões de ecus. As irregularidades comunicadas pela Grécia e pela Espanha totalizavam, respectivamente, 12 milhões de ecus e 2,9 milhões de ecus. Estas informações também estavam incompletas já que as irregularidades comunicadas à Comissão para o mesmo período, de acordo com os procedimentos referidos no ponto anterior, totalizavam 45,9 milhões de ecus para a Grécia e 10,8 milhões de ecus para Espanha. Segundo as informações apresentadas por Portugal, os montantes a recuperar referentes a irregularidades detectadas entre 1995 e 1997 atingiam 380 000 ecus.

### Exaustividade das informações relativas às importâncias a recuperar

#### Itália

96. As autoridades italianas levaram seis meses a preparar a contabilidade dos montantes a recuperar, tendo durante este período apresentado quatro versões distintas. A primeira destas versões apresentava um total de 181,9 milhões de ecus, ao passo que a mais recente indicava uma importância de 403,6 milhões de ecus. À data do presente relatório, o Tribunal ainda não tinha recebido uma versão definitiva e completa.

97. O Tribunal comparou as primeiras versões com as irregularidades notificadas pelo *Agecontrol* (organismo responsável pelos controlos locais no domínio da ajuda ao consumo) e pela *Guardia di Finanza*, organismo responsável pelas investigações de fraudes e que participa nos controlos *a posteriori* no domínio do FEOGA. Dos 157 casos analisados, 20 foram indevidamente omitidos e sete indicavam montantes incorrectos, não havendo vestígios de 13 casos.

<sup>(1)</sup> Regulamento (CEE) n.º 595/91 do Conselho (JO L 67 de 14.3.1991, p. 11).

<sup>(2)</sup> Ver igualmente os pontos 1.8 e 4.5 do relatório especial n.º 8/98 sobre os serviços da Comissão responsáveis pela luta contra a fraude, especialmente a UCLAF (JO C 230 de 22.7.1998).

98. Noutros seis casos, foram efectuadas as devidas recuperações. Todavia, verificaram-se atrasos de sete a 37 meses na restituição desses montantes ao FEOGA e um dos montantes, recuperado em Março de 1997, ainda não tinha sido restituído à data da última visita de auditoria em Fevereiro de 1999. Dado o carácter sistemático desta ocorrência, foram solicitadas novas investigações, tendo estas concluído que só na ajuda ao consumo as importâncias recuperadas mas não restituídas ao FEOGA ascendiam a 166 000 ecus. Apesar de ter sido efectuado um pedido nesse sentido, até à data do presente relatório as autoridades italianas não comunicaram quaisquer informações sobre os montantes recuperados mas não restituídos ao FEOGA no âmbito de outras medidas geridas pelo AIMA <sup>(3)</sup> (organismo pagador responsável).

99. Uma análise das informações comunicadas pela *Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bari*, uma das inúmeras *Avvocature Distrettuali* que se ocupa, entre outros, de casos de ajuda ao consumo, revelou que não havia na base de dados da AIMA relativa às irregularidades vestígios de dois outros casos verificados na região de Bari.

100. A base de dados da AIMA foi actualizada, incluindo actualmente os casos indevidamente omitidos referidos nos pontos anteriores. Todavia, tendo em conta estas discrepâncias, o Tribunal solicitou às autoridades italianas que verificassem se a versão final da conta relativa aos montantes a recuperar correspondia às informações de irregularidades registadas na base de dados da *Guardia di Finanza*. Como este trabalho ainda não terminou, não é possível considerar como definitivo o montante de 403,6 milhões de ecus a recuperar na sequência de irregularidades.

### Atrasos na recuperação

#### Observações gerais

101. Em todos os Estados-Membros, os procedimentos de recuperação registaram importantes atrasos administrativos e judiciais. As legislações nacionais autorizam a justo título os cidadãos e as empresas a interpor recurso de decisões administrativas ou dos Tribunais que lhes digam respeito. Todavia, nenhum dos Estados-Membros em causa estava dotado com meios que lhe permitissem restringir recursos que, posteriormente, demonstrassem ter uma finalidade meramente dilatória ou carecer de fundamento sério (nomeadamente, a exigência de que o recorrente deposite o montante em causa ou que preste uma caução adequada antes de lhe ser admitido o recurso). Na maioria dos casos examinados pelo Tribunal foram interpostos recursos.

<sup>(3)</sup> *Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo*.

## Itália

102. Não obstante a exigência da restituição das importâncias em causa mediante acção cível ser legalmente prevista <sup>(1)</sup>, dado que a maior parte das irregularidades cometidas foi considerada também infracção penal, a acção cível foi quase sempre exercitada no procedimento penal e, por conseguinte, tem de aguardar que a decisão sobre a infracção penal transite em julgado. Como as próprias autoridades italianas reconheceram, poderão passar mais de 10 anos antes de ser proferida uma decisão final <sup>(2)</sup>. Como mostra um relatório da *Corte dei Conti* <sup>(3)</sup> italiana, a escassez de pessoal nos serviços das *Avvocature Distrettuali* contribuiu para esta situação. O quadro 11 mostra os atrasos verificados nos processos em curso.

Quadro 11

**Itália: Processos em curso — Atrasos registados entre a data da comunicação da irregularidade e 25 de Fevereiro de 1999**

Atraso	N.º de casos	%	Montante a recuperar em ecus	%
Inferior a 1 ano	26	4	16 011 184	4
De 1 a 2 anos	62	9	134 226 337	35
De 2 a 5 anos	227	32	67 639 673	18
De 5 a 8 anos	277	39	108 237 901	28
De 8 a 10 anos	69	10	34 850 635	9
Superior a 10 anos	54	8	23 014 982	6
<b>Total</b>	<b>715</b>		<b>383 946 309</b>	

Fonte: AIMA.

103. Regra geral, a AIMA, o organismo pagador responsável pelas cobranças, enviava apenas um «pedido» ao beneficiário em questão para a cobrança dos montantes indevidamente pagos. Este pedido não tinha força executória. O meio para obter a restituição judicial de uma dívida desta natureza é o pedido judicial de injunção ou uma sentença judicial. Uma vez entregue a causa a uma *Avvocatura Distrettuale*, a AIMA considerava que já não lhe competia agir, cabendo àquela iniciar a acção cível perante o Tribunal competente para aquele efeito. Além disso, não era prática comum da AIMA promover a obtenção de injunções porque, segundo refere, estas apenas podem ser ordenadas quando a dívida for certa, quantificada e exigível, factos estes devidamente comprovados por documentos escritos, ou seja reconhecidos em decisão judicial transitada em julgado.

<sup>(1)</sup> Artigo 75.º do novo *Codice di Procedura Penale*.

<sup>(2)</sup> Ver igualmente os relatórios sobre a administração da justiça (em Itália) em 1997 e 1998 da *Suprema Corte di Cassazione* e das *Corti di appello regionali* de Veneza, Florença, Turim, Nápoles e Salerno.

<sup>(3)</sup> Ver a *deliberazione* n.º 71/98 de 27.3.1998 da *Corte dei Conti* sobre as sanções respeitantes às ajudas comunitárias, segundo a qual a cobrança das multas é particularmente dificultada pelo facto de as *Avvocature Distrettuali dello Stato* recusarem actualmente prestar assistência jurídica ao *Ispettorato Repressione Frodi* alegando que não dispõem de pessoal suficiente.

## Grécia

104. Todas as irregularidades detectadas na Grécia deviam ser comunicadas a um comité do Ministério da Agricultura, devendo este tomar uma decisão quanto ao fundamento de uma acção de recuperação. À data do presente relatório, o comité pronunciara-se sobre 129 casos. Em relação a outros 80 casos, aguarda-se ainda a tomada de uma decisão, em 79 deles há mais de quatro anos. Não foi apresentada qualquer informação sobre os montantes em causa. Em 93 dos 129 casos <sup>(4)</sup>, as importâncias indevidamente pagas continuavam por recuperar mais de um ano após a data da decisão.

## Espanha

105. O organismo pagador espanhol (FEGA) <sup>(5)</sup> apresentou informações sobre 1 721 casos, num montante de 2,9 milhões de ecus, de um total de 10,1 milhões de ecus ainda não recuperados de acordo com o comunicado à Comissão em 31 de Dezembro de 1997. Estes casos remontam até 1991. Uma análise dos casos de maior dimensão (429 casos que representam 2,7 milhões de ecus) revelou que os atrasos eram essencialmente de natureza administrativa, ficando a dever-se ao período de tempo necessário para chegar a uma decisão final de recuperação que, em mais de 60 % dos casos, ultrapassava os cinco anos. O quadro 12 mostra os atrasos verificados na recuperação. De acordo com as informações da Comissão, em 31 de Dezembro de 1998, a Espanha havia recuperado 84 % (9,1 milhões de ecus) dos montantes comunicados, contra 6 % (668 000 ecus) em 31 de Dezembro de 1997.

Quadro 12

**Espanha: Atrasos na recuperação**

Atraso	N.º de casos	%	Montante indevidamente pago em ecus	%
Inferior a 4 anos	52	12	357 676	13
De 4 a 5 anos	103	24	506 360	18
De 5 a 6 anos	237	55	1 496 562	55
Superior a 6 anos	37	9	377 100	14
<b>Total</b>	<b>429</b>	<b>100</b>	<b>2 737 699</b>	<b>100</b>

Fonte: Casos FEGA >100 000 PTA.

## Portugal

106. Em Portugal, verificaram-se atrasos tanto ao nível da comunicação das observações de controlo pela agência de controlo ao organismo pagador, como a nível da tomada de decisão final relativa à acção de recuperação. De acordo com a base de dados da Comissão, em 31 de Dezembro de 1998 Portugal havia recuperado 89 % (1,2 milhões de ecus) dos montantes comunicados, contra 20 % (260 000 ecus) em 31 de Dezembro de 1997.

<sup>(4)</sup> Esta análise baseia-se em informações incompletas fornecidas pelas autoridades gregas.

<sup>(5)</sup> *Fondo Español de Garantía Agraria*.

## Acompanhamento da tramitação dos procedimentos penais

### Itália

107. A AIMA não acompanhou de forma sistemática a tramitação dos procedimentos penais e da acção cível neles enxertada. A *Avvocatura dello Stato*, responsável pela defesa dos interesses da AIMA (e portanto da Comunidade), não a informava sistematicamente do andamento das acções judiciais e a AIMA não dispunha de um mecanismo que lhe permitisse obter periodicamente informações actualizadas junto das *Avvocature Distrettuali* competentes ou da *Procura della Repubblica*. Acresce que não havia uma estrutura que garantisse uma notificação das decisões judiciais à AIMA.

108. Por sugestão do Tribunal, a AIMA escreveu às *Avvocature Distrettuali* competentes (ou, no caso de as desconhecer, aos organismos competentes para o efeito) no sentido de fazer o ponto da situação dos processos da sua competência <sup>(1)</sup>. As respostas mostraram que era difícil verificar a partir das decisões judiciais proferidas em procedimento penal se os pagamentos foram ou não considerados indevidos e, por vezes mesmo, de que acções cíveis constituem objecto, pois o nome das empresas beneficiárias nem sempre era mencionado.

109. As respostas das *Avvocature Distrettuali* revelaram ainda que em 46 casos, num montante de 29 milhões de ecus, haviam sido proferidas decisões judiciais sem que a AIMA tivesse dado início a qualquer acção de recuperação. A primeira destas sentenças remontava a 1989. A AIMA está actualmente a proceder a novas investigações a fim de se inteirar em que ponto se encontram estes casos.

### Espanha

110. À data da última auditoria, efectuada em Novembro de 1998, continuava a aguardar-se uma decisão em matéria penal e uma acção de recuperação em 11 casos, representando cerca de 697 000 ecus, comunicados em 1996 e 1997. Esta situação ficou a dever-se a um conflito de competências entre a FEGA, anterior organismo pagador, e as autoridades das Comunidades Autónomas que assumiram recentemente esta função.

<sup>(1)</sup> As respostas revelaram, em primeiro lugar, que os arguidos em qualquer processo penal podem ser objecto de mais de uma acção cível para a restituição dos montantes em causa e, em segundo lugar, que o mesmo processo penal que se refere a uma determinada acção cível pode ter vários arguidos. Esta situação complicou-se ainda mais pelo facto de, frequentemente, no caso de pagamentos indevidos, alguns arguidos terem sido considerados culpados, ao passo que em relação a outros o procedimento terminou por transacção, amnistia ou absolvição.

### Grécia

111. Dos 27 casos comunicados entre 1991 e 1994 que deviam ser objecto de um processo judicial, apenas um foi definitivamente julgado. Em 12 dos restantes casos foi iniciado procedimento, cinco estão em recurso e nove ainda aguardam o início do procedimento.

### Caso em que a acção de recuperação foi dirigida contra o fornecedor e não contra o beneficiário da ajuda

112. Este caso, detectado em Itália, envolveu a falsificação de documentos aduaneiros para dissimular a origem não comunitária de grandes quantidades de azeite, parte do qual era na realidade uma mistura de azeite e de óleo de avelã. Os pedidos de ajuda ao consumo irregulares não foram apresentados pelo importador mas sim pelos seus clientes. Todavia, a acção cível de restituição foi iniciada, no âmbito do processo penal, contra o importador e não contra os clientes (que tinham de facto efectuado os pedidos irregulares). O valor total da ajuda paga aos requerentes, à qual não têm direito, e que ainda detêm, ascendia a 8,7 milhões de ecus. À data do presente relatório, o processo penal encontrava-se pendente na *Suprema Corte di Cassazione* e o importador estava em processo de falência, tendo sido bloqueados activos no valor de 22 milhões de ecus.

113. A fim de proteger os interesses financeiros da Comunidade nestes casos, as acções de recuperação deveriam ser dirigidas contra os beneficiários da ajuda. Estas acções podem ser iniciadas independentemente do procedimento penal contra o importador. O comportamento fraudulento de um terceiro com o qual o beneficiário da ajuda mantém relações contratuais constitui um risco comercial habitual <sup>(2)</sup> que não deverá excluir o reembolso por parte do beneficiário.

### Cauções

114. Os pagamentos da ajuda ao consumo foram efectuados antes da realização dos controlos locais pelas agências de controlo do azeite, sendo no entanto sujeitos à constituição de cauções. Estas só foram liberadas quando o direito à ajuda foi reconhecido, com base nos resultados dos controlos.

115. Em Espanha e na Grécia, as cauções foram de facto liberadas com base nos resultados de um controlo documental, de âmbito necessariamente limitado. Esta prática não está em conformidade com a regulamentação em vigor desde 27 de Março de 1993, que prevê o reconhecimento do direito à ajuda (e, por conseguinte, a liberação da caução) com base nos resultados dos controlos locais <sup>(3)</sup>.

<sup>(2)</sup> Processo C-366/95, Steff-Houlberg Export e.a., Colectânea de Jurisprudência 1998, p. I-2661, ponto 28.

<sup>(3)</sup> N.º 2 do artigo 11.º do Regulamento (CEE) n.º 2677/85 da Comissão (JO L 254 de 25.9.1985), alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 643-93 da Comissão (JO L 69 de 20.3.1993, p. 19-21).

## Apuramento das contas

116. Na sequência das verificações efectuadas no âmbito do processo de apuramento das contas, a Comissão rejeitou despesas para a ajuda ao consumo num total de 84 milhões de ecus nos exercícios FEOGA de 1992 a 1995. O quadro 13 apresenta estas correcções por Estado-Membro. A maioria das correcções foi efectuada devido a deficiências no sistema de controlo, tendo algumas decorrido também do facto de não ter sido retirada a aprovação às empresas que apresentaram pedidos irregulares. A retirada da aprovação resulta na perda do direito à ajuda ao consumo.

Quadro 13

### Correcções no âmbito do apuramento das contas para a ajuda ao consumo de azeite

	(milhões de ecus)				
	1992	1993	1994	1995	Total
Grécia	0,0	0,0	0,0	9,4	9,4
Espanha	5,6	0,6	0,0	37,6	43,8
França	7,8	0,0	0,2	0,2	8,2
Itália	5,2	11,7	0,0	1,0	17,9
Portugal	0,1	3,5	0,0	1,1	4,7
<b>Total</b>	<b>18,7</b>	<b>15,9</b>	<b>0,2</b>	<b>49,2</b>	<b>84,0</b>

Fonte: Relatórios de síntese da Comissão 1992-1995.

117. As correcções efectuadas pelas razões mencionadas no ponto anterior foram confirmadas pelo TJE. Um dos casos <sup>(1)</sup> dizia respeito a Itália. A autoridade competente, o Ministério da Indústria, só retirou as aprovações quando o *Ispettorato Centrale Repressione Frodi* aplicou a multa administrativa (ver também os pontos 119-123). No seu acórdão, o TJE refere-se ao parecer do «Órgão de Conciliação» <sup>(2)</sup> que «considerou que haveria que ter em consideração as melhorias efectuadas entretanto no domínio da gestão das cações, bem como ... a introdução de um sistema de sanções bastante rigoroso». Todavia, o TJE considerava que

<sup>(1)</sup> Processo C-253/97 de 28 de Outubro de 1999.

<sup>(2)</sup> No que diz respeito às correcções propostas pela Comissão no âmbito do processo de apuramento das contas, a Decisão 94/442/CE da Comissão, de 1 de Julho de 1994 (JO L 182 de 16.7.1994), relativa à criação de um processo de conciliação no quadro do apuramento das contas do FEOGA, secção «Garantia», refere que o Órgão de Conciliação «actuará no sentido de aproximar as posições divergentes da Comissão e do Estado-Membro». Este órgão faz parte integrante do processo de apuramento. Os Estados-Membros podem decidir recorrer ao processo de conciliação, sob reserva de os montantes atingirem um nível mínimo, sem prejuízo do direito de recorrerem ao Tribunal de Justiça Europeu. Os pareceres do Órgão de Conciliação não vinculam a decisão final da Comissão relativa ao apuramento das contas.

uma correcção continuava a justificar-se pois verificou que «na medida em que foram necessários 10 anos para pôr termo ao conflito de competências entre as autoridades italianas e em que, nesse intervalo, não teve lugar qualquer controlo eficaz, é razoável presumir que houve lacunas que implicam um risco de prejuízos para o FEOGA».

118. Noutro processo, o TJE confirmou certas correcções relativas à Grécia <sup>(3)</sup> afirmando que «... o Governo helénico não contesta as informações da Comissão de que os controlos efectuados pelo Ministério da Agricultura foram ineficazes, por falta de pessoal qualificado, em número suficiente, encarregado dos controlos e por falta de relatórios de controlo susceptíveis de permitir uma verificação».

### Multas <sup>(4)</sup>

119. A partir de 1992, começaram a ser aplicadas multas <sup>(5)</sup> nos casos em que os testes laboratoriais revelavam que o azeite não obedecia aos critérios de qualidade necessários para beneficiar de uma ajuda ao consumo <sup>(6)</sup>. A multa imposta representava o dobro do montante da ajuda ao consumo solicitada durante um dos meses seguintes ao da recolha das amostras. A partir de 1996, verificou-se uma redução do montante da multa a aplicar, passando este a estar compreendido entre 20 % e 80 % da média mensal da ajuda ao consumo solicitada durante os 12 meses anteriores àquele em que as amostras foram recolhidas <sup>(7)</sup>. O montante das multas cobradas era creditado ao FEOGA.

120. Em Fevereiro de 1999, a Grécia e a Itália ainda não tinham imposto as multas necessárias. A Itália comunicou o valor das multas que deveriam ter sido aplicadas, ou seja 7,8 milhões de ecus. No entanto, os dados não estavam completos, já que apenas diziam respeito ao período de 1992 a 1995. Não foi possível às autoridades italianas apresentarem esses dados para o período de 1996 a 1998. Na Grécia, entre 1992 e 1998 foram detectados cerca de 90 casos, mas o valor das multas correspondentes não foi comunicado, pois as autoridades ainda não procederam ao seu cálculo. Além disso, na sequência de um litígio entre o laboratório nacional e a agência de controlo do azeite, entre 1994 e 1995 não foi entregue qualquer amostra para análise e as amostras já enviadas ao laboratório não foram analisadas. Em Espanha, a agência de controlo propôs a aplicação de aproximadamente 913 000 ecus de multas para o período de 1993 a 1998, mas só foram cobrados cerca de 394 000 ecus. Em Portugal, foram propostas multas de 32 453 ecus para o período de 1995 a 1997, tendo sido cobrados 2 290 ecus.

<sup>(3)</sup> Processo C-61/95 de 29 de Janeiro de 1998.

<sup>(4)</sup> N.º 2 do artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 2677/85 da Comissão (JO L 254 de 25.9.1985, p. 5).

<sup>(5)</sup> Regulamento (CEE) n.º 1008/92 da Comissão (JO L 106 de 24.4.1992, p. 12).

<sup>(6)</sup> Regulamento (CEE) n.º 2568/91 da Comissão (JO L 248 de 5.9.1991, p. 1).

<sup>(7)</sup> Regulamento (CE) n.º 887/96 da Comissão (JO L 119 de 16.5.1996, p. 16).

121. Em Itália, os atrasos na comunicação das multas foram atribuídos à falta de pessoal suficiente <sup>(1)</sup>. Em sua defesa, o *Ispettorato Centrale Repressione Frodi*, responsável pela aplicação destas multas, assegura que todas as multas serão notificadas no prazo de cinco anos previsto nas disposições em matéria de prescrições. Embora a legislação seja permissiva nesta matéria, o atraso sistemático na notificação das multas e a ausência de acções de recuperação são lesivos dos interesses financeiros das Comunidades (ver igualmente o ponto 88).

122. Em 1993, foram previstas multas <sup>(2)</sup> a aplicar aos pedidos de ajuda ao consumo respeitantes a quantidades superiores àquelas relativamente às quais foi reconhecido o direito a ajuda. O montante das multas variava entre três e oito vezes o da ajuda indevidamente solicitada. O regulamento não indica se estas multas deviam ou não ser creditadas ao FEOGA. Contudo, uma carta da Comissão dirigida às autoridades italianas em 1998 <sup>(3)</sup> indicava que elas deviam ser creditadas aos orçamentos nacionais. Um dos argumentos utilizados a favor desta interpretação era o facto de os Estados-Membros terem todo o interesse em aplicar a multa mais alta e, portanto, obterem um efeito mais dissuasor. O Tribunal considera que o regulamento deveria ter previsto a restituição do montante das multas ao orçamento comunitário, como acontece com as multas aplicáveis nos casos em que os critérios de qualidade não são respeitados.

123. Contrariamente ao argumento da Comissão segundo o qual a restituição das multas aos orçamentos nacionais aumentaria a sua eficácia, o seu efeito dissuasor foi seriamente limitado pelos atrasos verificados na notificação (e, por conseguinte, na cobrança) das mesmas. Trata-se, por exemplo, do que acontece em Itália, onde a maioria das multas é notificada no último dos cinco anos previstos na legislação. Na Grécia, onde desde 1993 a agência de controlo recomendara a aplicação de sanções em cerca de 468 casos, só foram tomadas decisões nesse sentido em 121 casos, tendo em 60 % deles decorrido mais de quatro anos entre a data da notificação e a da decisão.

### **Intercâmbio de informações relativas às análises laboratoriais**

124. As exportações de azeite podiam beneficiar, e beneficiaram, simultaneamente de ajudas ao consumo e de restituições à exportação. Os parâmetros químicos a respeitar eram praticamente os mesmos em ambas as medidas. Contudo, não se verificou um intercâmbio sistemático de informações nos Estados-Membros entre os organismos responsáveis pelas restituições à exportação e os responsáveis pela ajuda ao consumo no que diz respeito às irregularidades detectadas nas análises laboratoriais.

<sup>(1)</sup> Ver a *deliberazione* n.º 71/98 de 27.3.1998 da *Corte dei Conti* sobre as sanções respeitantes às ajudas comunitárias, segundo a qual a cobrança das multas é particularmente dificultada pelo facto de as *Avvocature Distrettuali dello Stato* recusarem actualmente prestar assistência jurídica ao *Ispettorato Repressione Frodi* alegando que não dispõem de pessoal suficiente.

<sup>(2)</sup> Regulamento (CEE) n.º 643/93 da Comissão (JO L 69 de 20.3.1993, p. 19).

<sup>(3)</sup> Documento VI 18672 de 5.5.1998.

125. Solicitou-se à Itália e a Espanha que verificassem se tinha havido algum pedido de ajuda ao consumo para determinadas operações de restituições à exportação onde foram detectadas irregularidades nas análises laboratoriais. A Espanha comunicou um caso em que deveriam ter sido aplicadas multas no valor de 83 000 ecus. Em Itália, continuam a decorrer investigações em 12 casos. A Grécia e Portugal não comunicaram qualquer caso.

### **Restituições à exportação**

126. O valor das irregularidades no pagamento de restituições à exportação comunicadas à Comissão é substancialmente menor do que o verificado na ajuda ao consumo, ou seja cerca de 12,5 milhões de ecus contra 456 milhões de ecus. Nas restituições à exportação, a taxa de recuperação é ligeiramente superior, situando-se nos 13 %, contra 6 % na ajuda ao consumo, mas os atrasos verificados são bastante menores. Cerca de 43 % dos montantes a recuperar em relação às irregularidades na ajuda ao consumo referem-se aos exercícios anteriores a 1993, ao passo que a quase totalidade das importâncias não recuperadas relativamente às irregularidades em matéria de restituições à exportação se referem ao exercício de 1993 e seguintes.

127. Isto não significa que a taxa de recuperação verificada no âmbito das restituições à exportação seja aceitável. Cerca de 87 % (10,9 milhões de ecus) continuam por regularizar para o período 1993-1996. As causas dos atrasos, tanto de carácter administrativo como judicial, são idênticas às verificadas no âmbito da ajuda ao consumo. Os Estados-Membros deverão, portanto, tomar medidas urgentes no sentido de melhorar os procedimentos de recuperação.

### **Conclusões**

128. De acordo com as informações apresentadas pelos Estados-Membros à Comissão acerca das contas de devedores (quadro 105), a Itália é responsável por cerca de 60 % das importâncias devidas, dois terços das quais dizem respeito à ajuda ao consumo. Sabe-se que estes dados não estão correctos, pois a maioria dos organismos pagadores dos Estados-Membros não dispõe de contas de devedores precisas e completas. Por exemplo, a presente auditoria permitiu verificar que só a Itália subavaliou o montante das dívidas indicado no quadro 105 em 208 milhões de ecus. As informações obtidas, embora incompletas, apontam para um cenário inquietante que se caracteriza por um nível de fraudes e irregularidades lesivo do orçamento comunitário, agravado pelo facto de os Estados-Membros não disporem dos procedimentos de recuperação e sanção adequados (ver pontos 83, 93-111, 117-123).

129. A Comissão é responsável por não ter introduzido disposições regulamentares que previssem controlos e multas eficazes desde o início e por não ter providenciado no sentido de os Estados-Membros disporem de contas de devedores e procedimentos de recuperação eficazes e aplicarem as multas desde a sua entrada em vigor (ver pontos 89-92, 93, 117-123).

130. Os atrasos verificados na recuperação das importâncias indevidamente pagas devem-se fundamentalmente à lentidão dos procedimentos administrativos e/ou judiciais dos Estados-Membros. Vários factores contribuem para a lentidão desses procedimentos, nomeadamente a escassez de pessoal nas administrações, nos Tribunais e nas *Avvocature Distrettuali*, o facto de não haver meios que permitam restringir recursos que, posteriormente, demonstrem ter uma finalidade meramente dilatória ou carecer de fundamento sério (ver ponto 101) e a inexistência de um acompanhamento sistemático da tramitação dos procedimentos penais. Cabe aos Estados-Membros em questão encontrar soluções para estes problemas. Porém, como na Grécia e em Itália as medidas tomadas para recuperar cerca de 429 milhões de ecus

indevidamente pagos entre 1983 e 1998 foram insuficientes e as multas não foram cobradas, conclui-se que estes países não agiram com a necessária diligência referida pelo TJE (ver ponto 87). A Comissão deverá, portanto, tomar medidas urgentes no âmbito do apuramento das contas no sentido de proteger os interesses financeiros das Comunidades. Deverá igualmente analisar a possibilidade de fixar um prazo para os Estados-Membros cobrarem os montantes indevidamente pagos. Todas as importâncias não recuperadas dentro desse prazo deverão ser creditadas ao orçamento do FEOGA, no âmbito do processo de apuramento das contas, enquanto não for pronunciada uma sentença definitiva (ver ponto 88).

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 4 de Maio de 2000.

*Pelo Tribunal de Contas*

Jan O. KARLSSON

*Presidente*

---



## ANEXO

## SITUAÇÃO NO MERCADO MUNDIAL DO AZEITE

1. O azeite representa cerca de 3 % do mercado mundial de óleos alimentares. De acordo com as estatísticas do Conselho Oleícola Internacional (COI), nos últimos 12 anos a produção mundial de azeite, incluindo o óleo de bagaço de azeitona, atingiu em média 2,018 milhões de toneladas, passando de 1,532 milhões de toneladas em 1988/89 para 2,628 milhões de toneladas (estimativa) em 1997/98. Em média, o consumo de azeite está estimado em 2,050 milhões de toneladas (de 1,836 milhões de toneladas em 1990/91 passou para 2,402 milhões de toneladas em 1997/98). Comparando o consumo à produção, verifica-se que, em média, existe um equilíbrio no mercado mundial durante o período de referência, embora a situação varie consideravelmente de uma campanha de comercialização para outra, sobretudo ao nível da produção, já que o consumo permanece relativamente estável. O *quadro 14* mostra o saldo da oferta de azeite no mercado mundial e na União Europeia para as campanhas de 1986/87 a 1997/98.

**Produção e consumo na Comunidade**

2. A situação no mercado mundial é fortemente influenciada pelas tendências do mercado comunitário, já que a União Europeia representa em média 78 % da produção e 73 % do consumo mundiais durante o período em análise. Segundo as referidas estatísticas, no mercado comunitário a produção média ascende a 1,579 milhões de toneladas e o consumo atinge 1,487 milhões de toneladas. Desde 1993/94 que se verifica uma tendência em alta da produção, tendo sido atingido em 1997/98 o nível recorde de 2,294 milhões de toneladas. Após um período de relativa estabilidade, o consumo aumentou nas duas últimas campanhas de comercialização, atingindo 1,841 milhões de toneladas em 1997/98.

3. As informações disponíveis para as campanhas de 1996/97 e 1997/98 dão uma ideia da situação actual do mercado no sector do azeite. Contrariamente ao mercado mundial, o mercado comunitário registou um balanço positivo (excedente) nas últimas quatro campanhas, tendo as existências atingido o seu nível mais elevado no final do período.

**Trocas comerciais**

4. Durante o período de referência que cobre as campanhas de 1986/87 a 1997/98, o volume das trocas comerciais (importações e exportações) de azeite e de óleo de bagaço de azeitona atingiu em média, à escala mundial, cerca de 0,73 milhões de toneladas. No que diz respeito às trocas intra e extracomunitárias, o volume das importações e das exportações foi, respectivamente, de 0,49 milhões de toneladas e de 0,58 milhões de toneladas, situando-se entre 67 % e 79 % do comércio mundial. As trocas comerciais da Comunidade com os países terceiros são diminutas em comparação com o volume das trocas entre Estados-Membros. A título de exemplo, nas duas últimas campanhas de comercialização, as importações provenientes de países terceiros representavam entre 18 % e 21 % do total das trocas, ao passo que as exportações atingiam 31 % em 1996/97 e 38 % em 1997/98.

Quadro 14

## Saldo da oferta de azeite — Mercado mundial

(1 000 toneladas)

		1986/1987	1987/1988	1988/1989	1989/1990	1990/1991	1991/1992	1992/1993	1993/1994	1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998
1	Produção	1 639	2 172	1 532	1 918	1 543	2 367	1 942	1 954	1 969	1 848	2 709	2 628
5	Consumo	1 940	1 980	1 917	1 836	1 841	2 024	2 096	2 072	2 051	1 929	2 370	2 547
6=(4-5)	Saldo	-301	192	-385	82	-298	343	-154	-118	-82	-81	339	81
7=(1/5)	Rácio Prod./Cons.	84 %	110 %	80 %	104 %	84 %	117 %	93 %	94 %	96 %	96 %	114 %	103 %

## Saldo da oferta de azeite — UE

(1 000 toneladas)

		1986/1987	1987/1988	1988/1989	1989/1990	1990/1991	1991/1992	1992/1993	1993/1994	1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998
1	Produção	1 205	1 879	1 166	1 582	1 077	1 869	1 509	1 463	1 486	1 518	1 899	2 294
2	Importações	518	306	345	387	624	465	474	556	559	487	729	701
3	Exportações	649	420	461	474	652	508	585	551	545	599	796	851
4=(1+2-3)	Quant. disponível	1 074	1 765	1 051	1 495	1 050	1 826	1 398	1 468	1 501	1 407	1 832	2 144
5	Consumo	1 409	1 478	1 409	1 402	1 311	1 459	1 495	1 474	1 475	1 402	1 687	1 841
6=(4-5)	Saldo	-334	286	-358	93	-261	367	-97	-7	25	5	145	303
7=(1/5)	Rácio Prod./Cons.	86 %	127 %	83 %	113 %	82 %	128 %	101 %	99 %	101 %	108 %	113 %	125 %
	Produção UE/Mundial	74 %	87 %	76 %	82 %	70 %	79 %	78 %	75 %	75 %	82 %	70 %	87 %
	Consumo	73 %	75 %	73 %	76 %	71 %	72 %	71 %	71 %	72 %	73 %	71 %	72 %

Fonte: Estatísticas do Conselho Oleícola Internacional e da DG AGRI. C.4 — Azeite e óleo de bagaço de azeitona.

## RESPOSTA AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS RELATIVO AO REGIME DE APOIO AO AZEITE

### RESUMO

A Comissão observa que um dos principais objectivos do regime consiste em contribuir para a constituição de um rendimento equitativo para os produtores. Este objectivo deriva do Tratado, onde é expresso, todavia, enquanto princípio político, e não em termos de objectivo quantificável; a Comissão duvida de que seja possível obter um consenso político no que se refere ao tipo de definição susceptível de permitir a avaliação que o Tribunal parece desejar.

As alterações da regulamentação propostas ao longo de 30 anos pela Comissão e/ou aprovadas pelo Conselho constituem outros tantos esforços no sentido de melhorar a situação e de adaptar o regime a modificações profundas, nomeadamente na sequência da adesão da Grécia e, depois, da de Espanha e Portugal. Os exemplos de alterações do quadro regulamentar apresentados pelo Tribunal podem também ser interpretados como provas de que a Comissão e o Conselho estão prontos a extrair conclusões, com base na experiência, e a adaptar essa regulamentação aos complexos problemas socioeconómicos do sector. O regime de apoio aos pequenos produtores constitui o exemplo de uma solução experimental para certos problemas de controlo, que foi suprimida quando se verificou que não era bem sucedida. Por outro lado, o princípio que está na base da organização de mercado no sector do azeite — concessão directa da ajuda aos produtores de azeite, com base nas quantidades de azeite produzidas — não é alterado desde 1966.

No que se refere ao futuro, o Tribunal sublinha as dificuldades socioeconómicas de um regime baseado na ajuda por oliveira. Recorda a importância de um controlo efectivo dos lagares, algo que se procura realizar há 30 anos, mas não refere novas medidas que permitam melhorar a situação. No âmbito das suas propostas de reforma para 2001, a Comissão analisará diversas possibilidades, tendo em conta os primeiros resultados das acções executadas e das disposições tomadas desde 1998. A Comissão observa, de resto, que nem o Tribunal, nem a Comissão estiveram em posição de determinar objectivamente a importância quantitativa dos pedidos injustificados de ajudas à produção apresentados nos diferentes Estados-Membros.

A Comissão partilha da preocupação do Tribunal no sentido de que não deve haver mais atrasos na entrada em funcionamento do sistema de informação geográfica (SIG) olivícola e advertiu já os Estados-Membros de que o incumprimento deste requisito será devidamente considerado no processo de apuramento das contas. Os Estados-Membros deverão também aumentar as suas taxas de controlo, caso os seus sistemas SIG ainda não estejam operacionais.

Apesar de ter introduzido novos requisitos em termos de controlo, com vista a assegurar uma gestão mais eficaz do regime, tendo em conta as limitações práticas, as restrições orçamentais e as diferentes estruturas e hábitos de mercado dos vários Estados-Membros, a Comissão está ciente de que o sistema actual não atingiu ainda os níveis de eficiência e fiabilidade desejáveis, pelo que continua a tentar melhorá-lo, no contexto da reforma.

### INTRODUÇÃO

#### *Objectivos da auditoria*

5-7. O relatório do Tribunal diz respeito a um período anterior à entrada em vigor da decisão do Conselho de Julho de 1998.

### PRIMEIRA PARTE: AJUDA À PRODUÇÃO

#### *Mecanismo de apoio à produção*

11. O nível de apoio a este sector foi congelado nas campanhas de comercialização de 1998/1999 a 2000/2001, uma vez que era

impossível determinar a melhor maneira de contribuir para a constituição de um rendimento equitativo. A ajuda total à produção disponibilizada aos produtores foi aumentada no montante orçamentado anteriormente para a ajuda ao consumo e através da supressão da retenção de 2,4 %, destinada a contribuir para suportar os custos de constituição do cadastro olivícola.

#### *Disposições relativas ao controlo*

13. Após o período em que incidiu a auditoria do Tribunal, a Comissão introduziu disposições relacionadas com o Regulamento (CE) n.º 2366/98, que dizem respeito, nomeadamente, à melhoria do método de determinação dos rendimentos em azeitona.

13-14. Foram introduzidos novos requisitos de controlo, com vista a garantir uma gestão mais eficaz do regime, tendo em conta as limitações práticas existentes no sector do azeite e as diferentes estruturas e hábitos de mercado dos Estados-Membros.

A Comissão controlará de perto a aplicação dos novos requisitos de controlo e, caso os Estados-Membros não respeitem os controlos prescritos, aplicará as necessárias correcções.

### **Observações relativas à gestão do regime efectuada pela Comissão**

#### **Quadro regulamentar**

15. Os princípios básicos da organização de mercado no sector do azeite, nomeadamente a concessão directa da ajuda aos produtores de azeite com base nas quantidades produzidas, não são alterados desde 1966. A alteração contínua dos regulamentos relevantes reflecte a necessidade de adaptação a condições em evolução e o esforço constante de melhoria, tendo em conta as prioridades políticas, as restrições orçamentais e as limitações práticas inerentes à produção de azeite, tais como as diferentes estruturas e hábitos de mercado dos vários Estados-Membros e o grande número de produtores. A Comissão concorda em que o sistema actual não atinge o nível de eficiência e fiabilidade desejável. A Comissão considera que são necessárias melhorias e continua, nomeadamente, a procurar formas de melhorar o sistema de controlo. Será essa uma das grandes questões da próxima reforma da OCM no sector do azeite que a Comissão tenciona propor na segunda metade de 2000.

16. A Comissão preocupou-se sempre com o risco de ser confrontada com excedentes estruturais, caso o aumento da produção fosse demasiado rápido. A primeira série de medidas tomadas neste contexto, em 1978, procurava dar resposta, na perspectiva da adesão da Grécia, à preocupação de limitar a produção de azeite às zonas tradicionais. As medidas de 1984 deviam também dar resposta a preocupações orçamentais. Foi assim introduzido um instrumento de estabilização orçamental, sob a forma da quantidade máxima garantida. Na mesma ocasião, foram abolidos os limites à plantação introduzidos anteriormente, para não criar situações em que os olivicultores fossem duplamente penalizados pelo sistema.

A reestruturação do sector em certos Estados-Membros e o nível da ajuda suscitaram novos riscos de produção excedentária, o que levou a Comunidade a adoptar novas medidas de limitação da concessão de ajuda, em 1998.

17. Para obviar aos problemas de controlo do sector, o regime de apoio aos pequenos produtores destinava-se, nomeadamente, a permitir um melhor direccionamento e rentabilização dos controlos, isentando grande número de produtores, responsáveis por uma pequena percentagem da produção, dos requisitos de controlo usuais. Foi um esforço que provou ser pouco eficaz, e o

regime foi revogado em 1998, na sequência de indicações no sentido de que a produção estava a ser transferida dos pequenos para os grandes produtores, com vista a beneficiar duas vezes da ajuda comunitária.

#### **Dados estatísticos**

20. Os estudos estatísticos Olistat e Oliarea produziram resultados definitivos em 1999. As principais divergências entre os dados disponibilizados pelos Estados-Membros derivavam aparentemente das diferentes interpretações da definição do que é uma oliveira em produção. As definições nacionais foram clarificadas e harmonizadas a partir de 1999/2000.

#### **Fixação dos preços institucionais e dos rendimentos dos produtores**

##### *Principais características da estrutura dos rendimentos*

21. A Comissão sublinha que, em numerosas zonas de produção, a olivicultura não é uma actividade praticada em exclusivo pelos agricultores, mas sim um complemento de outras actividades agrícolas ou não agrícolas.

Contudo, as receitas da venda do azeite e a ajuda correspondente são responsáveis por uma percentagem significativa do rendimento dos agricultores, ao passo que a propriedade de um olival acrescenta uma mais-valia ao seu património.

Embora isso não altere fundamentalmente as conclusões do Tribunal neste ponto, a avaliação não se deveria basear numa ajuda máxima de 330 euros por 250 kg, mas antes na ajuda e na receita das vendas, ou seja, 900 a 1 000 euros, no total, para uma produção de 250 kg.

Além dos rendimentos que os produtores derivam directamente da olivicultura, a produção de azeite representa em certas regiões uma percentagem muito significativa dos recursos agrícolas e alimenta uma rede importante de pequenas e médias empresas susceptíveis de proporcionar emprego, a tempo inteiro ou parcial.

##### *Montante da ajuda à produção*

22. O objectivo de contribuir para a constituição de um rendimento equitativo é de natureza política, e é duvidoso que seja possível chegar a acordo para o quantificar especificamente, num único sector da organização de mercado. A Comissão observa também que o objectivo consiste em «contribuir» para a constituição de um rendimento equitativo; e não há dúvida de que esse objectivo de «contributo» é realizado, ainda que não seja quantificável.

Apesar da imprecisão do conceito de rendimento equitativo, o contributo para a realização desse objectivo, nomeadamente tendo em conta os baixos níveis de rendimento agrícola das zonas de produção de azeite, poderá sempre ser considerado inferior ao

que seria desejável. As restrições orçamentais e a necessidade de repartir o apoio à agricultura pelas diferentes produções agrícolas limitá-lo-ão sempre.

A Comissão duvida de que o valor do subsídio em percentagem do valor estimado da produção seja um bom indicador do seu contributo para a constituição de um rendimento equitativo.

23. O rendimento e os custos variam muito em função das regiões, do sistema de produção e do ano. Portanto, mesmo que possa ser estabelecido um método objectivo de cálculo do preço indicativo, esses dados variáveis a nível microeconómico seriam de pouca utilidade.

Dado que o preço representativo de mercado é fixado na qualidade de preço teórico, para permitir o escoamento normal do azeite no mercado, o preço indicativo poderá ser considerado como o máximo contributo possível para a constituição de um rendimento equitativo, tendo em conta as considerações orçamentais.

Quando os preços reais de mercado são mais elevados do que o preço representativo, a taxa do contributo para a constituição de um rendimento equitativo é mais elevada do que o que estava previsto, mas o rendimento do produtor pode ser ainda mais baixo, caso essa situação seja consequência de uma baixa produção. Neste caso, as receitas de mercado e da ajuda podem ser especialmente baixas.

### **Equilíbrio do mercado**

24. A análise das tendências da produção na década de 1986/87-1995/96 deve ter em conta a grave seca que afectou a Espanha, o maior produtor mundial, nas três campanhas anteriores à de 1996/97. Ao longo dessa década, as novas plantações de olival foram muito importantes e a produção potencial registou um aumento significativo, principalmente em Espanha.

Nas campanhas de 1996/97 e seguintes, a combinação entre a melhoria das condições climáticas e a entrada em produção das novas plantações esteve na origem de uma produção de cerca de 2,3 milhões de toneladas, em 1997/98.

25. No que se refere ao consumo, as estatísticas do COI indicam que se registou em 1996/97 e 1997/98 um aumento equivalente ao que o Tribunal referiu em relação à produção.

Porém, a Comissão nem por isso deixou de se preocupar com o risco de desequilíbrio estrutural do mercado, a médio prazo.

A partir da campanha de 1993/94, a Comissão transmitiu ao COI as suas reservas relativamente à qualidade dos dados estatísticos comunicados pelos Estados-Membros, nomeadamente dos que se referiam às existências em fim de campanha. Em 1999, a Comissão, em colaboração com o COI, procedeu a uma revisão dos dados relativos à oferta e à procura de azeite. Esses dados revistos foram validados pelos países membros do COI por ocasião da 81.ª sessão do Conselho, realizada em Jaén (Espanha).

A Comissão tem consciência do risco de um aumento inconside-rado da produção. Todavia, as medidas tomadas para interditar a plantação de novos olivais e o aumento do consumo a nível mundial, sem recurso às restituições à exportação, teriam facilitado a absorção da produção suplementar.

26. A tendência para o aumento do nível das ajudas à produção foi interrompida em 1995/96, seguindo-se em 1996/97 e 1997/98 uma quebra acentuada para os grandes produtores, devido à ultrapassagem da quantidade máxima garantida (QMG), e uma estabilização para os pequenos produtores. O aumento dos subsídios, expressos em moeda nacional, no período de 1987/88 a 1995/96 divergiu muito em função dos Estados-Membros em causa. Na Itália e na Grécia, os subsídios atingiram um valor 2,7 vezes mais elevado do que o montante inicial; em Espanha, foram 10 vezes e em Portugal 15 vezes mais elevados do que os pequenos montantes pagos depois da adesão.

### **Gestão dos fundos retidos da ajuda à produção**

27. A diferença entre o montante das retenções e o das despesas incorridas deve-se ao facto de que a retenção é fixada pelo regulamento do Conselho, ao passo que as despesas são função da capacidade de execução dos Estados-Membros.

As informações sobre os montantes retidos e os montantes despendidos são apresentadas, como o sublinha o Tribunal, no relatório financeiro do FEOGA-Garantia. Além disso, os montantes despendidos estão também registados nos documentos orçamentais.

Não é exigido um acompanhamento orçamental específico, uma vez que se não trata de receitas afectadas.

### *Financiamento dos programas de melhoria da qualidade*

29. A subsidiariedade desempenha um papel importante na elaboração dos programas de melhoria da qualidade, para que esses programas possam ser adaptados às necessidades efectivas a nível local. A quantificação destes objectivos qualitativos é bastante delicada. No âmbito da estratégia global de melhoria da qualidade que a Comissão está a elaborar actualmente, a determinação de objectivos claros facilitará a definição de indicadores de desempenho.

### *Financiamento do cadastro olivícola*

30. A baixa execução dos fundos disponíveis deve-se ao facto de os progressos da constituição do cadastro olivícola terem sido lentos nalguns Estados-Membros. Foram principalmente as dificuldades de constituição do cadastro olivícola que estiveram na base das correcções financeiras das despesas da ajuda à produção de azeite.

### **Medidas de promoção do consumo**

32. Em Junho de 1999, na sequência da Cimeira de Berlim, o orçamento para a sétima campanha sofreu uma redução de 22 %, de 45 para 35 milhões de euros. O facto esteve na origem de um novo atraso, uma vez que, além de ter sido necessário anular o concurso já aberto e abrir imediatamente um procedimento negociado, a Austria, a Finlândia e a Suécia foram incluídas pela primeira vez na campanha. Os últimos contratos foram assinados em Dezembro de 1999.

A Comissão terá em conta nas suas futuras estratégias de promoção os resultados da avaliação global do programa de promoção.

33. O problema da inexistência de objectivos quantificáveis foi abordado na sétima campanha: está previsto que um instituto de estudos de mercado investigue as compras de azeite, a penetração do azeite no mercado das famílias e o preço do azeite, disponibilizando resultados quantitativos que permitirão que a Comissão extraia conclusões no que se refere à eficácia das medidas de promoção do consumo de azeite. Como é evidente, estas actividades da Comunidade não são os únicos parâmetros que influenciam o consumo. O preço do azeite condiciona também esse consumo, como ficou demonstrado nas campanhas de 1995/96 e 1997/98, em que a produção foi excepcionalmente elevada.

As últimas estatísticas oficiais apoiam a hipótese formulada na sequência da sexta campanha, a saber, que o consumo teria aumentado nos países onde foram aplicadas essas medidas. Os mesmos números indicam também claramente que, na ausência de uma campanha de promoção, se verifica um decréscimo do consumo.

34-35. Atendendo à complexidade da gestão directa, a Comissão tenciona apresentar ao Conselho nestes meses mais próximos uma proposta de harmonização dos programas de promoção que prevê uma evolução desses programas no sentido da substituição das campanhas geridas directamente por uma gestão indirecta. Consequentemente, as tarefas serão alteradas e, de futuro, a afectação de pessoal será feita com base nessa nova situação.

### **Observações relativas à aplicação do regime nos Estados-Membros**

38. A inspecção dos lagares pelos organismos de controlo é o principal instrumento de controlo do regime, uma vez que a ajuda é concedida com base nas quantidades produzidas, certificadas pelos lagares. A amostragem dos lagares inspeccionados anualmente pelos diferentes organismos de controlo é superior a 30 %

dos lagares em funcionamento. A Comissão publicou recentemente orientações detalhadas relativas aos procedimentos de inspecção, que são necessárias para obter um grau de certeza adequado no que se refere aos resultados das inspecções dos lagares. Por outro lado, além dos controlos usuais de apuramento das contas, a Comissão acompanha de perto as actividades de controlo dos organismos de controlo, analisando os relatórios de actividades trimestrais, as reuniões trimestrais, etc.

### **Rendimentos como instrumento de controlo**

39. A comparação entre o rendimento real de cada pedido de ajuda e o rendimento médio calculado para a zona é um instrumento de controlo útil, que permite identificar os pedidos em que é declarada uma produção excepcionalmente elevada, mas não é suficiente para assegurar que só as quantidades realmente produzidas recebem a ajuda comunitária. Em consequência das características específicas da produção de azeite, colocam-se muitas limitações ao controlo. Os rendimentos podem variar muito, inclusive no mesmo ano e na mesma zona. A comparação entre o rendimento real e o rendimento médio só pode ser feita depois da apanha, da moenda da azeitona, da apresentação do pedido de ajuda e da introdução da informação relevante nos sistemas informáticos dos Estados-Membros. Quando são identificados por este processo rendimentos elevados, não há nenhuma maneira de obter provas directas no que se refere à regularidade do pedido. A inspecção das oliveiras do produtor só poderá produzir elementos de prova limitados, atendendo a que é feita quando as árvores apresentam já a produção do ano seguinte e que a produção de uma oliveira pode variar muito em dois anos consecutivos.

#### *Estimativa dos rendimentos médios da produção*

41. Foi concebido e introduzido em 1999 na regulamentação um método harmonizado de cálculo estimativo dos rendimentos.

#### *Utilidade dos rendimentos médios como instrumento de controlo*

43-44. As variações dos rendimentos do produtor em comparação com os rendimentos médios de uma zona homogénea são com frequência muito superiores a três vezes o rendimento médio, chegando a ser dez vezes superiores à média. Os exemplos de uma margem de tolerância de 49 vezes o rendimento médio, citados pelo Tribunal, são muito elucidativos no que se refere às dificuldades que se fazem sentir no terreno.

Um rendimento muito mais elevado do que a média não constitui em si mesmo uma prova de fraude. Colocam-se limitações práticas à utilização dos rendimentos como instrumento de controlo, mas essa utilização poderá contribuir para chamar a atenção para certos casos que deverão ser investigados. A nível local, nomeadamente a nível do produtor individual, a utilização do rendimento médio como instrumento de controlo tem como resultado que as verificações incidem prioritariamente nas explorações com oliveiras antigas, de grande porte, isentando de verificações os olivais de baixa produção. No entanto, esse método permite detectar resultados divergentes e questionáveis, a nível de uma zona de grandes dimensões, de um lagar importante ou de uma organização de produtores.

O rendimento médio não pode ser utilizado nem como o único instrumento de controlo, nem de uma forma demasiado sistemática, por exemplo, com uma margem de tolerância fixa. Contudo,

este instrumento permitiu eliminar casos como os que surgiram nos primeiros anos de aplicação do regime, em que alguns pedidos de ajuda eram totalmente incompatíveis com o número de oliveiras declaradas pelo produtor em questão.

### Fiabilidade do mecanismo de controlo

45. O problema da baixa qualidade da informação fornecida pelos produtores pode, efectivamente, ser consequência da possibilidade que estes têm de confirmar a declaração anterior quando se não verificaram alterações. No fim de 1998, estava prevista a renovação de todas as declarações de cultura entre 1999 e 2001.

Dado que o número total de produtores é muito elevado, é possível que uma parte desses produtores não estejam bem informados sobre os seus direitos e obrigações. Em princípio, os Estados-Membros e as organizações de produtores (OP) são responsáveis por prestar essas informações.

46. As OP não têm capacidade para executar todos os controlos necessários para assegurar a boa gestão do regime. Os pedidos de ajuda apresentados pelas OP em nome dos seus sócios são submetidos a novos controlos (por amostragem) pelas administrações nacionais, a quem incumbe a responsabilidade final por esses pedidos. Além disso, os organismos de controlo inspecionam regularmente uma amostragem importante de OP.

48. A inexistência de registos informáticos na Grécia é um problema de que a Comissão está ciente e que é tido em conta no processo de apuramento das contas do FEOGA-Garantia. Os problemas de identificação das parcelas serão resolvidos através da criação do Sistema de Informação Geográfica (SIG). Até que esse sistema esteja operacional, os Estados-Membros deverão executar uma percentagem crescente de inspecções no local (1 % de todos os produtores em 1998/99, 5 % em 1999/00 e 10 % em 2000/01).

50. A criação das agências vem na sequência das constatações da Comissão e das diferentes críticas da autoridade orçamental relativas às dificuldades e deficiências das estruturas administrativas nacionais em matéria de execução dos controlos previstos na regulamentação comunitária do sector do azeite.

A avaliação objectiva da relação custo/eficácia das actividades das agências deverá ter em consideração a complexidade do sistema, o grande número de indivíduos a controlar (ver também ponto 14), assim como a inexistência de instrumentos básicos de controlo nos Estados-Membros produtores (cadastro, ficheiro informático, etc.).

Se é um facto que, no passado, as decisões de identificação das despesas por parte dos organismos pagadores eram adoptadas com um certo atraso, actualmente a situação melhorou. Observe-se, no entanto, que na medida em que a Comissão paga trimestralmente aos organismos pagadores um adiantamento correspondente à sua participação nas despesas previstas, os atrasos na

identificação das suas despesas não comprometem de forma alguma o funcionamento desses organismos.

51. A amostragem mínima de 10 % foi aumentada para 30 % a partir de 1998/99.

Nas orientações relativas aos procedimentos de inspecção dos lagares comunicadas recentemente pela Comissão aos organismos de controlo foram tidas devidamente em conta as características específicas destes dois tipos principais de disposições institucionais. Foi proposta a realização de verificações especiais que correspondam às características das diferentes situações de controlo, com vista a compensar as limitações inerentes aos controlos.

Observe-se, porém, que em situações em que o lagar não compra a azeitona, prestando apenas um serviço de moenda, os riscos do controlo parecem ser mais elevados, devido ao facto de o preço/comissão serem em muitos casos acordados entre o lagar e o produtor para cada remessa de azeitona. Uma vez que a quantidade exacta de azeite produzido não afecta a remuneração do lagar, não há uma oposição de interesses entre o lagar e o produtor que garanta a certificação das quantidades exactas de azeite. Além disso, esta situação coloca limitações às verificações *ex post*, pois é difícil estabelecer relações quantitativas consistentes entre as azeitonas ou o azeite e os montantes recebidos como remuneração pelos serviços de moenda.

52. Regra geral, os produtores que enviam a sua azeitona para moenda deixam o azeite no lagar. É o que acontece no caso da maioria dos produtores da Espanha (onde a venda a granel é proibida) e da maioria dos produtores da Itália e da Grécia.

Em certas zonas de produção da Itália e da Grécia, os produtores recuperam o azeite produzido ou uma parte desse azeite, quer para satisfazer as necessidades da família e para o vender directamente, quer para o vender a intermediários.

Estas disposições deverão melhorar as verificações efectuadas no âmbito do regime. Observe-se, porém, que a legislação nacional isenta por vezes os produtores da obrigação de emitirem documentos comerciais oficiais (tais como facturas ou recibos), assim como de várias obrigações fiscais. Consequentemente, a documentação a manter, nos termos do Regulamento (CE) n.º 2366/98, pode não se basear numa oposição de interesses entre os produtores e os compradores de azeite e, portanto, não oferecer só por si o grau de fiabilidade desejável.

53. A Comissão recorda regularmente aos organismos pagadores e às autoridades nacionais a necessidade de completarem rapidamente as verificações e os procedimentos administrativos relacionados com a imposição de sanções e a recuperação dos montantes pagos indevidamente. No entanto, nos termos das regulamentações nacionais, esses procedimentos administrativos prevêm geralmente que seja concedida ao beneficiário acusado de ter cometido uma irregularidade a oportunidade de se defender dessa acusação, assim como a avaliação dos argumentos apresentados e de quaisquer elementos de prova disponíveis por um comité independente. Ora esses procedimentos exigem inevitavelmente um certo tempo.

Uma vez que não é possível visitar todos os anos todos os lugares e todos os produtores, é inevitável que algumas irregularidades só sejam detectadas após o pagamento da ajuda.

### Eficácia do sistema de sanções

55. A legislação relativa aos procedimentos jurídicos e administrativos é da competência exclusiva dos Estados-Membros. Consequentemente, a legislação comunitária só pode estipular quando é que se deve actuar, não lhe competindo estabelecer a duração dos procedimentos jurídicos relevantes. Na última reforma, a Comissão interveio nesse sentido, estabelecendo que se deve actuar dentro de um prazo de 12 meses a partir da finalização do relatório.

56. A Comissão concorda com o Tribunal em que os desvios individuais em relação à média não podem ser considerados como prova da inexactidão dos pedidos de ajuda, nomeadamente à luz das grandes variações do rendimento da azeitona e do azeite que se podem verificar no mesmo ano e na mesma zona. Estas variações constituem uma das limitações (entre várias outras) do controlo do regime de ajuda à produção de azeite.

57. Atendendo aos resultados insatisfatórios da recuperação, a Comissão e a UCLAF/OLAF insistiram várias vezes em que os Estados-Membros melhorassem e acelerassem os seus procedimentos de recuperação. Em 1999 foi anunciado que todos os montantes que não fossem recuperados devido à negligência dos Estados-Membros lhes seriam imputados no âmbito dos processos de apuramento das contas. A Comissão está a identificar neste momento os casos de negligência.

### Cadastro olivícola

59. Se bem que esse argumento não possa justificar todos os atrasos, têm surgido e são invocadas com frequência pelos Estados-Membros dificuldades técnicas ou jurídicas reais que têm obstado à conclusão do cadastro.

Apesar disso, a Comissão aplicou correcções, no âmbito do processo de apuramento das contas. No caso da Grécia, foi aplicada uma correcção de 10 % da despesa até à campanha de comercialização de 1992/93, a que se seguiu uma correcção de 5 %, até 1994/95. Este processo está ainda em curso para as campanhas de comercialização posteriores, e a Comissão propôs uma correcção. No caso da Espanha, foi aplicada uma correcção de 10 % da despesa relativa à campanha de comercialização de 1992/93, e seguidamente uma correcção de 5 %, até 1994/95. Este processo está ainda em curso para as campanhas de comercialização posteriores, e a Comissão propôs uma correcção.

60. Existem requisitos regulamentares que impõem a execução de um número crescente de inspecções no local (até atingir 10 % do número total de pedidos de ajuda, em 2000/2001), se o SIG ainda não estiver operacional. A Comissão advertiu os Estados-Membros de que o incumprimento deste requisito seria tido devi-

damente em conta no processo de apuramento das contas. Consequentemente, é lícito concluir que os Estados-Membros têm motivação suficiente para porem rapidamente o SIG em funcionamento.

A Comissão entende que o financiamento do SIG se não relaciona com quaisquer montantes remanescentes do antigo cadastro olivícola.

Nos termos do n.º 2 do artigo 26.º do Regulamento (CE) n.º 2366/98, as despesas relativas à constituição do SIG oleícola e à actualização periódica da base de referência gráfica são elegíveis para financiamento comunitário a título das campanhas de 1998/1999 a 2000/2001. Os Estados-Membros só podem mobilizar a totalidade ou parte dos fundos disponíveis para efeitos de financiamento das acções em questão e depois de terem obtido o acordo da Comissão.

61. A elevada taxa de discrepâncias em 1997/98 deveu-se também à necessidade de melhorias metodológicas. Espera-se que de futuro essa taxa diminua.

62. A Comissão concorda com a observação do Tribunal, mas sublinha que o problema que surgiu em Itália foi devido essencialmente à entrada em vigor do novo regulamento SIG. Essa transição nem por isso tornou inoperante a primeira versão do SIG italiano, na medida em que foi utilizada para efeitos de controlo. De qualquer modo, se o SIG italiano não for concluído na acepção do n.º 1 do artigo 26.º do Regulamento (CE) n.º 2366/98, o Estado-Membro em questão tem obrigação de proceder a controlos no local, em conformidade com as disposições do n.º 2 do artigo 28.º do regulamento atrás referido.

63. No que se refere à Grécia, a Comissão está ciente do atraso importante registado neste Estado-Membro. Todavia, está esperançada em que os trabalhos se acelerem após a adjudicação dos contratos relativos à realização de ortofotografias e à coordenação.

64. Em Espanha, apesar do atraso registado na constituição do SIG, o sistema está prestes a ser concluído. É evidente que deverá ser homologado, em conformidade com o n.º 1 do artigo 26.º do Regulamento (CE) n.º 2366/98, pois caso contrário o Estado-Membro deverá proceder a controlos no local, em conformidade com o n.º 2 do artigo 28.º do mesmo regulamento.

65. A conclusão do SIG em Portugal deverá registar um ligeiro atraso em relação à data prevista. A Comissão prevê que os trabalhos sejam concluídos no fim do ano 2000.

66-67. A Comissão considera que o cadastro olivícola (e o seu sucessor, o SIG), conjugado com a estimativa dos rendimentos, será um instrumento de controlo útil, mas que só por si não pode proporcionar as garantias necessárias no que se refere à execução correcta do regime. Mesmo que o SIG esteja operacional e que os produtores tenham declarado correctamente o número de



oliveiras e notificado rapidamente qualquer alteração, o grau de certeza ainda assim não será suficiente, pois actualmente a ajuda comunitária é concedida com base nas quantidades de azeite efectivamente produzidas, tal como são certificadas pelo lagares, e não com base no número de árvores.

Uma taxa de actualização do SIG olivícola de cerca de 5 % parece ser inevitável, em consequência das alterações das declarações de cultura. Porém, o SIG pode ser utilizado para verificar todas as outras declarações.

### **Conclusões**

68. O princípio da concessão aos produtores de uma ajuda à produção baseada nas quantidades de azeite tem estado no centro da OCM desde a criação da mesma, em 1966. As alterações reflectem a necessidade de adaptação a condições em evolução, nomeadamente aos sucessivos alargamentos da UE, assim como a busca de soluções para os problemas específicos do sector.

69. Os resultados da investigação em curso são aguardados para breve.

70. O subsídio comunitário tem em conta a contribuição máxima para a constituição de um rendimento equitativo para os produtores, assim como as inevitáveis restrições orçamentais. O preço representativo de mercado foi fixado de acordo com os critérios previstos, ao nível do preço de mercado desejável.

71. A Comissão partilha das preocupações do Tribunal no que se refere ao equilíbrio entre a produção e o consumo, tal como se refere no ponto 16 da presente resposta.

72. A Comissão está a estudar uma alteração da sua estratégia de promoção dos produtos agrícolas.

73. A eficácia dos controlos efectuados pelas organizações de produtores, pelos organismos pagadores e pelos organismos de controlo é acompanhada de perto pela Comissão e as deficiências identificadas são tidas devidamente em conta no processo de apuramento das contas. A Comissão considera que é possível melhorar o presente sistema e está a estudar a possibilidade de reforçar os controlos, tendo em conta os custos suplementares em que será necessário incorrer. Porém, não pode concordar com a afirmação do Tribunal no sentido de que actualmente os controlos não são adequados, nomeadamente à luz das disposições relativas aos controlos introduzidas em 1998.

A maioria dos esforços de controlo destina-se a verificar que só seja concedida ajuda comunitária às quantidades de azeite efectivamente produzidas. Contudo, as características específicas da produção de azeite colocam limitações aos controlos. A verificação do número de oliveiras é um dos processos utilizados para compensar essas limitações, mas não é em si mesma o objectivo do controlo.

74. A harmonização dos métodos de cálculo do rendimento médio foi terminada em 1999. No entanto, as variações dos rendimentos a nível do produtor são significativas em todas as zonas. Essas variações são consequência de numerosos factores, tais como, por exemplo, a idade dos olivais, o seu estado sanitário, a sua manutenção, etc. Por esta razão, a Comissão entende que a análise dos rendimentos é um instrumento de controlo útil, que permite identificar produções anormalmente elevadas, mas que não é suficiente em si mesmo para garantir que só as quantidades de azeite efectivamente produzidas recebam a ajuda comunitária.

75. A Comissão controla a recuperação dos pagamentos indevidos e o seguimento dado pelas autoridades nacionais a quaisquer irregularidades detectadas.

76. O cadastro olivícola (e o seu sucessor, o SIG) é um instrumento útil de controlo do regime de apoio ao azeite. A Comissão tem insistido na criação e na actualização regular desse cadastro pelo Estados-Membros. A inexistência ou a introdução tardia do cadastro é tida devidamente em conta no processo de apuramento das contas.

77. A Comissão apresentará a sua proposta de reforma até ao fim do ano 2000, após ter procedido a uma análise exaustiva dos novos dados disponíveis e dos resultados das disposições aprovadas em 1998. As observações do Tribunal serão tidas em consideração nesse processo.

A dificuldade de verificação da produção de 11 000 lagares foi demonstrada ao longo da história da organização comum de mercado no sector do azeite. As melhorias introduzidas em 1998 estão actualmente a ser testadas.

## **SEGUNDA PARTE: AJUDA AO CONSUMO E RESTITUIÇÕES À EXPORTAÇÃO**

### **Quadro de controlo**

90. Ver pontos 107 a 113.

### **Ajuda ao consumo**

### **Contas de devedores**

93 e 95. A Comissão, com base no seu próprio trabalho e em informações prestadas pelos organismos de certificação dos organismos pagadores e pelo Tribunal, identificou insuficiências importantes na gestão e no controlo das dívidas, tendo tomado várias medidas destinadas a melhorar o registo e a gestão das dívidas por parte dos organismos pagadores.

O Regulamento (CE) n.º 2761/1999 <sup>(1)</sup> impôs aos Estados-Membros a obrigação de colocarem o quadro 105 à disposição da Comissão duas vezes por ano. Além disso, a Comissão adoptou recentemente o Regulamento (CE) n.º 2245/1999 <sup>(2)</sup>, que altera o Regulamento (CE) n.º 1663/1995 <sup>(3)</sup>, que exige que os organismos pagadores estabeleçam um sistema para a identificação de todos os montantes devidos ao FEOGA e para o registo, numa lista de devedores, de todas as dívidas antes da sua cobrança (n.º 11 do anexo); o mesmo regulamento estipula também que as contas de devedores serão verificadas na auditoria formal efectuada pelo organismo de certificação.

No processo de apuramento das contas de 1998, todos os organismos pagadores apresentaram os valores das dívidas registadas.

Em 1999 foi efectuada pela unidade de apuramento das contas um inquérito à gestão das dívidas. Este inquérito, que abrangeu a Itália, a Espanha e Portugal, permitiu concluir que a situação actual é satisfatória, mas que subsistem problemas importantes no que se refere ao tratamento dos casos mais antigos.

94. Ver 100.

#### **Exaustividade das informações relativas às importâncias a recuperar**

96-106. A Comissão está preocupada com o facto de os dados disponíveis nos Estados-Membros serem incompletos e inexactos e acompanhará os problemas referidos pelo Tribunal, nomeadamente no que se refere à Itália e à Grécia.

Os atrasos causados pelos sistemas jurídicos dos Estados-Membros são lamentáveis. Porém, a Comissão não tem competência para interferir nesses processos jurídicos.

#### **Atrasos na recuperação**

103. Ver a resposta aos pontos 107-111.

#### **Acompanhamento da tramitação dos procedimentos penais**

107-111. Embora a organização dos seus sistemas jurídicos seja da competência dos Estados-Membros, essa organização interna não pode comprometer uma recuperação efectiva. De acordo com

a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, o atraso aceitável causado por procedimentos administrativos ou judiciais deve ser determinado pela legislação comunitária. Um Estado-Membro não pode invocar as disposições, as práticas ou as particularidades do seu sistema jurídico ou judicial nacional para justificar o incumprimento das obrigações impostas pela legislação comunitária (acórdão do Tribunal no processo 137/80).

#### **Cauções**

115. O Regulamento (CE) n.º 2367/98 alterou certas disposições do Regulamento n.º 2677/85 relativas aos controlos da ajuda ao consumo, que acabava de ser abolida. Estas alterações são motivadas pela vontade do Conselho de fazer incidir preferencialmente os controlos sobre a ajuda à produção e sobre os lagares, que são o elo essencial da cadeia de produção do azeite.

No âmbito dos processos de apuramento das contas, foram impostas a dois Estados-Membros correcções financeiras importantes da despesa com a ajuda ao consumo.

#### **Multas**

119. A experiência demonstrou que as multas infligidas antes de 1996 a empresas de acondicionamento, nos termos da regulamentação, diziam respeito a meses em que a actividade da empresa era quase inexistente. A alteração introduzida, parecendo embora pouco importante no plano da percentagem aplicada, baseia-se na média de 12 meses de actividade e, por consequência, é mais eficaz. Não se trata de uma redução da taxa efectiva da multa.

120. Na sequência de uma troca de correspondência com as autoridades gregas, a Comissão foi informada de que, em Abril de 1999, essas autoridades tinham adoptado decisões oficiais relativamente a um número considerável de casos pendentes (montantes a recuperar e respectivos juros, em benefício do FEOGA, e montantes de sanções, em benefício dos Estados-Membros). Estes casos foram remetidos para os serviços relevantes do Tesouro, para recuperação dos montantes correspondentes. A Comissão está a acompanhar a resolução dos casos pendentes e a cobrança efectiva dos montantes em causa.

No que se refere à Itália, a Comissão foi informada de que um pequeno número de casos estão ainda em análise. A partir de 1996, o número de irregularidades deveria em princípio ser inferior ao que se verificava anteriormente, pois o sistema foi alterado, na sequência da comunicação de irregularidades pela Age-control, e foram bloqueados os pagamentos aos operadores a quem foi retirada a autorização.

122. Foram enviadas a todos os Estados-Membros cartas indicando que os montantes das multas devem ser creditados nos orçamentos nacionais.

<sup>(1)</sup> JO L 331 de 23.12.1999, p. 57.

<sup>(2)</sup> JO L 273 de 23.10.1999, p. 5.

<sup>(3)</sup> JO L 158 de 8.7.1995, p. 6.

Na opinião da Comissão, as multas não devem ser creditadas no orçamento comunitário, pelas seguintes razões:

- o montante da multa não é proveniente do FEOGA, ao contrário do que acontece no caso de uma ajuda que foi paga anteriormente,
- o montante da multa não é conhecido antecipadamente, devido aos poderes discricionários do Estado-Membro em causa, quando o sistema interno e a lógica do regulamento e dos seus vários artigos exigem que esse montante seja fixo, no caso de uma retenção sobre o pedido apresentado ao FEOGA.

### **Conclusões**

128-130. Na Primavera de 1999, a Comissão tomou várias iniciativas destinadas a verificar em pormenor a situação em termos de recuperação dos montantes pagos indevidamente, em todos os sectores abrangidos pelo FEOGA-Garantia. Foram efectuadas missões especiais destinadas a investigar em pormenor a situação das contas de devedores de vários organismos pagadores e, nomeadamente, a recuperação dos montantes pagos indevidamente em consequência de irregularidades notificadas antes de 1995, com base no Regulamento (CEE) n.º 595/91.

Com base nos resultados dessas missões e em informações suplementares facultadas posteriormente pelos Estados-Membros, a Comissão e o OLAF estão a tomar actualmente medidas tendentes a:

- identificar os montantes irrecuperáveis por razões objectivas que devem ser imputados ao FEOGA-Garantia,
- elaborar, no âmbito dos processos de apuramento das contas, propostas de correcções financeiras a aplicar aos Estados-Membros que não actuaram com a devida diligência.

São propostas correcções financeiras para os casos de irregularidades em que:

- a) Não foram tomadas medidas de seguimento adequadas;
- b) Os procedimentos administrativos ou judiciais se prolongaram por mais de quatro ou de oito anos, respectivamente.

A Comissão está sensibilizada para os problemas do regime de ajuda ao consumo e aplicou já correcções financeiras importantes aos Estados-Membros. O regime foi abolido a 31 de Outubro de 1998.

Prevê-se que as disposições do Regulamento (CE) n.º 2245/1999 melhorem consideravelmente a situação no que se refere ao registo e à cobrança das dívidas pelos Estados-Membros.

---

### Consumo de azeite

(em milhares de toneladas)

País UE	Campanha 1990/1991	Campanha 1991/1992	Campanha 1992/1993	Campanha 1993/1994	Campanha 1994/1995	Campanha 1995/1996	Campanha 1996/1997	Campanha 1997/1998 (a)	Campanha 1998/1999 (b) prev.	Variação % 1995-1996/1997	Variação % 1995-1996/1998	Variação % 1995-1996/1999	Variação % (a) (b)
D	10,3	9,8	10,5	13,4	16,9	16,4	16,1	23,6	25	-1,8	43,9	52,4	5,9
DK	0,7	1,2	1,2	2,5	1,1	1,1	2,3	2,5	2,2	109,1	127,3	100,0	-12,0
IRL	0,5	0,8	0,9	1	1	1,3	1,4	1,5	1,6	7,7	15,4	23,1	6,7
UK	6,8	9,4	12	16,8	17,3	15	25,1	25,6	27,5	67,3	70,7	83,3	7,4
NL	1	1,5	2	3,2	3,9	2,3	3,5	4	3,4	52,2	73,9	47,8	-15,0
EL	204	203	197	196	197	200	208	240	245	4,0	20,0	22,5	2,1
E	394,1	418,7	421,4	421	420	352,1	470,2	550,4	500	33,5	56,3	42,0	-9,2
I	540	630	640	600	600	600	640	698	705	6,7	16,3	17,5	1,0
F	28	34,8	43,8	43,7	41,6	48,5	58,8	75,6	78,8	21,2	55,9	62,5	4,2
P	27	45	49,9	59	58	58,4	62	69,6	67	6,2	19,2	14,7	-3,7
UEBL	2,1	2,6	3,9	4,9	4,9	6,5	7	8,7	7	7,7	33,8	7,7	-19,5
A					0,2	1	2,6	3	3,5	160,0	200,0	250,0	16,7
FIN					0,3	0,2	0,5	0,6	0,7	150,0	200,0	250,0	16,7
S					1	1,2	2,2	2,3	2,5	83,3	91,7	108,3	8,7
<b>Total UE</b>	<b>1 214,5</b>	<b>1 356,8</b>	<b>1 382,6</b>	<b>1 361,5</b>	<b>1 363,2</b>	<b>1 304</b>	<b>1 499,7</b>	<b>1 705,4</b>	<b>1 669,2</b>				

(a) Números provisórios

(b) Estimativas

Consumo	1990/1991	1991/1992	1992/1993	1993/1994	1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998
UE	<b>1 214,5</b>	<b>1 356,8</b>	<b>1 382,6</b>	<b>1 361,5</b>	<b>1 363,2</b>	<b>1 304</b>	<b>1 499,7</b>	<b>1 705,4</b>
Mundial	1 693,72	1 862,08	1 928,32	1 906,24	1 886,92	1 774,68	2 128,88	2 399,36
% UE	71,71	72,86	71,70	71,42	72,24	73,48	70,45	71,08

Fonte: Estatísticas — COI — Novembro de 1999.