I

(Comunicações)

TRIBUNAL DE CONTAS

RELATÓRIO ESPECIAL N.º 20/2000

relativo à gestão da organização comum de mercado do açúcar, acompanhado das respostas da Comissão

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

(2001/C 50/01)

ÍNDICE

	Pontos	*Página*
SÍNTESE		3
INTRODUÇÃO	1-5	3
METODOLOGIA UTILIZADA	6-9	4
MERCADOS COMUNITÁRIO E MUNDIAL DO AÇÚCAR	10-14	4
ORGANIZAÇÃO COMUM DE MERCADO DO AÇÚCAR	15-16	8
GESTÃO EFECTUADA PELA COMISSÃO	17-67	8
Introdução	17	8
Propostas da Comissão relativas às quotas	18-31	8
Propostas anuais relativas aos preços institucionais	32-45	9
Dados utilizados na elaboração das propostas de preços	32-36	9
Tomada em conta dos objectivos da PAC	37-38	10
Nível dos preços	39-41	10
Preço do açúcar de cana bruto proveniente dos países ACP	42-45	11
Gestão do programa de exportação	46-54	11
Organização dos processos de concurso	53-54	11
Sistema de autofinanciamento	55-58	12
Medidas financeiras, de gestão e de controlo da OCM	59-63	12
Capacidade de resposta da Comissão aos vários intervenientes na OCM e aos acontecimentos que a afectam	64-67	12
EXAME DO REGIME DO AÇÚCAR	68-98	13
Introdução	68-70	13
Realização dos objectivos da OCM	71-77	13
Custos de realização dos objectivos	78-86	14
Mecanismos da OCM do açúcar, em particular o nível das quotas de produção e de apoio aos preços	87-92	14
OCM do açúcar: as reformas de 1992 e da Agenda 2000	93-98	15

	Pontos	*Página*
CONCLUSÃO	99-107	16
ANEXO I — OCM do açúcar: despesas e quotizações		18
ANEXO II — Mercados comunitário e mundial do açúcar		19
ANEXO III — Balanço do abastecimento de açúcar na UE		21
ANEXO IV — Quotas de produção de açúcar na UE por Estado-Membro em 1995-2001		22
Respostas da Comissão		23

SÍNTESE

A auditoria teve como objectivo certificar a boa gestão da organização comum de mercado (OCM) do açúcar efectuada pela Comissão e analisar em que medida os objectivos específicos da OCM, bem como os objectivos gerais da PAC, foram atingidos.

A auditoria examinou os principais aspectos da gestão da OCM pelos quais a Comissão pode ser responsabilizada. O presente relatório analisa igualmente os resultados da OCM.

Tanto o mercado mundial do açúcar como o comunitário se caracterizam por um nível de produção que excede consideravelmente a procura. Esta circunstância deu origem, durante um período prolongado, a preços baixos no mercado mundial e ao aumento das existências.

Em 1999, os custos orçamentais anuais brutos da OCM atingiram 2 100 milhões de euros, dos quais 1 200 milhões de euros foram recuperados através de quotizações à produção e de armazenagem. O consumidor suporta um custo significativo através do preço do açúcar.

Os princípios básicos da OCM do açúcar sofreram poucas alterações desde 1968 e não foram abrangidos pelas reformas de 1992 ou da Agenda 2000 da política agrícola comum (PAC).

São as seguintes as principais constatações sobre a gestão da Comissão:

a) A Comissão não forneceu informações adequadas para justificar a sua proposta de continuação do regime de quotas em 1995, nem efectuou uma análise exaustiva do grau de realização dos objectivos da OCM, embora os serviços da Comissão dispusessem de inúmeras informações, ainda que incompletas, sobre esta questão; além disso, a Comissão não indicou os possíveis efeitos das suas propostas em comparação com outras opções; também não foi efectuada uma avaliação das consequências do regime para os consumidores nem do impacto ambiental (ver pontos 18-31);

b) As propostas da Comissão relativas ao preço mínimo da beterraba não se baseiam em informações sobre a margem de transformação verificadas de forma independente; as informações utilizadas não são tidas em conta de forma transparente; as propostas não são apresentadas no âmbito das informações sobre o grau de realização dos objectivos declarados (ver pontos 32-38);

c) Embora a Comissão disponha de informações, não apresentou uma avaliação das possíveis consequências das propostas de preços, nem as justificou em relação às alternativas (ver pontos 39-41);

d) A importância económica para os países ACP, em particular a Maurícia, do acesso ao mercado comunitário em condições especiais criou uma forte dependência da continuação destes regimes preferenciais; no entanto, a Comissão não examinou devidamente os factores económicos nas suas propostas relativas ao preço garantido do açúcar ACP (ver pontos 42-45);

e) Os condicionalismos orçamentais e referentes ao GATT levaram a Comissão a reduzir as taxas das restituições à exportação; as disposições anteriores, embora transparentes, não tinham suficientemente em conta os aspectos económicos (ver pontos 46-52);

f) Devem ser revistos os processos de concurso e as decisões sobre as restituições à exportação (ver pontos 53-54);

g) Os dados utilizados no cálculo das quotizações à produção não são suficientemente correctos e deverão ser tomadas medidas no sentido de se utilizarem dados mais fiáveis como base (ver pontos 55-58);

h) Não existe uma estratégia coerente para os controlos da produção e armazenagem de açúcar, nem directivas sobre as práticas a adoptar ou os níveis mínimos a alcançar (ver pontos 59--63).

O exame dos resultados do regime do açúcar permite constatar que:

a) Muitos dos objectivos da PAC e da OCM têm sido alcançados (ver pontos 71-77);

b) Os preços impostos ao consumidor comunitário são elevados; existem excedentes de produção estruturais e uma indústria altamente regulamentada e pouco competitiva (ver pontos 78-86);

c) Deverão ser tidas em consideração medidas de apoio alternativas para reforma da OCM, que permitam alcançar os objectivos das reformas de 1992 e da Agenda 2000 (ver pontos 87--92).

O relatório conclui que, embora se considere que de uma maneira geral os serviços da Comissão são competentes e estão bem informados, ao nível das estratégias, a qualidade das propostas, decisões e medidas da Comissão apresenta deficiências significativas. O problema da persistência de custos elevados para os consumidores e do excesso de produção na Comunidade não tem sido abordado nas sucessivas renovações da OCM do açúcar.

INTRODUÇÃO

1. Os princípios básicos da OCM do açúcar praticamente não sofreram alterações desde a sua introdução em 1968. A OCM não foi afectada pelas reformas da PAC efectuadas em 1992 nem foi incluída na recente reforma da Agenda 2000. No entanto, nos últimos anos os pedidos de mudança têm aumentado e é provável que haja uma pressão no sentido da realização de uma reforma, na sequência do alargamento da UE e da perspectiva de novas restrições às ajudas à exportação resultantes das negociações com a Organização Mundial do Comércio (OMC).

2. A organização de mercado, na sua forma actual, está em vigor até 30 de Junho de 2001. O Conselho de Ministros deve decidir acerca das regras a aplicar até 31 de Dezembro de 2000. O Regulamento (CEE) n.º 1785/81 do Conselho [1] posteriormente alterado, define as regras básicas da OCM, que recentemente foram consolidadas pelo Regulamento (CE) n.º 2038/99 do Conselho [2].

3. Em 1999, as despesas orçamentais anuais brutas da OCM elevaram-se a 2 100 milhões de euros, dos quais 1 200 milhões de euros foram recuperados através de quotizações à produção e de armazenagem (ver *anexo I*). Os consumidores suportam uma parte significativa dos custos que se reflectem no preço do açúcar. Este aspecto é analisado nos pontos 80-81.

4. Os resultados da última auditoria exaustiva do Tribunal foram publicados em 1991 [3]. Os principais problemas assinalados foram a situação de sobreabastecimento estrutural e os elevados custos do regime do açúcar. Desde então, o Tribunal examinou vários aspectos da OCM, em particular nos trabalhos efectuados no âmbito da declaração de fiabilidade (DAS) anual.

5. A presente auditoria tem como objectivos certificar a boa gestão da OCM do açúcar efectuada pela Comissão e examinar em que medida os objectivos específicos da OCM, bem como os objectivos globais da PAC, foram alcançados.

METODOLOGIA UTILIZADA

6. No que se refere à gestão da OCM efectuada pela Comissão, os objectivos do âmbito da auditoria consistiram em identificar explicitamente as actividades pelas quais a Comissão poderia razoavelmente ser responsabilizada. Foram identificadas seis actividades-chave (ponto 17).

7. Essas actividades foram determinadas tendo como critério de avaliação:

a) A qualidade dos *inputs* (disponibilidade de informações correctas);

b) A qualidade dos *throughputs* (análise e utilização das informações);

c) A qualidade dos *outputs* (propostas efectuadas, decisões e medidas tomadas).

8. Uma informação correcta acerca dos resultados (ou seja, o grau de realização dos objectivos definidos) constitui um *input* fundamental para uma gestão correcta e, por conseguinte, faz parte das responsabilidades de gestão da Comissão. No entanto, o grau de realização dos objectivos da OCM e da PAC depende de factores como a melhoria da produtividade que escapam ao controlo da Comissão e pelos quais esta não pode ser considerada responsável.

9. A análise dos resultados baseou-se num exame dos dados e em entrevistas efectuadas a um vasto grupo de intervenientes [4]. Além disso, foram tidos em conta estudos e material de investigação de entidades externas.

MERCADOS COMUNITÁRIO E MUNDIAL DO AÇÚCAR

10. No *anexo II* é efectuada uma breve descrição dos mercados comunitário e mundial do açúcar. Esse anexo mostra que, nos últimos cinco anos, o mercado mundial se tem caracterizado por um excesso de produção considerável e por um aumento do nível das existências. As existências mundiais atingiram actualmente um nível histórico elevado, o que teve como efeito uma baixa dos preços.

11. Para 1999/2000, a produção mundial de açúcar foi estimada em 135 milhões de toneladas e o consumo em 127 milhões de toneladas. As existências passaram de 31 milhões de toneladas (28 % do consumo) em 1989/1990 para o dobro, estimado em 62 milhões de toneladas (49 % do consumo anual), conforme indica o gráfico a seguir apresentado (*gráfico 1*).

12. Na União Europeia, a produção também excede consideravelmente a procura e as existências são elevadas. O *anexo III* mostra que em 1998/99 a UE produziu 18,1 milhões de toneladas de açúcar, dos quais 14,2 milhões de toneladas dentro dos limites das quotas de produção [5], 2,2 milhões de toneladas excediam as quotas e 1,7 milhões de toneladas diziam respeito a açúcar de cana refinado (importações preferenciais). No mesmo ano, o consumo na UE foi de 12,7 milhões de toneladas. No entanto, o excedente verificado não teve repercussões sobre os preços na UE devido ao funcionamento dos mecanismos de apoio dos preços e ao programa de exportação da OCM.

13. O gráfico a seguir apresentado (*gráfico 2*) indica em que medida o abastecimento de açúcar garantido pela UE, constituído pelas quotas de beterraba e pelas importações de açúcar de cana preferencial, excede o consumo. Actualmente, as quotas comunitárias excedem em mais de 3 milhões de toneladas o nível em que a oferta de açúcar na União Europeia seria igual ao consumo.

14. O gráfico seguinte (*gráfico 3*) mostra que o abastecimento garantido (representado pelas colunas) excede o consumo em todos os Estados-Membros, com excepção de Espanha, que tem um défice significativo, e da Finlândia e da Suécia, que apresentam pequenos défices.

---

[1] JO L 177 de 1.7.1981, p. 4.
[2] JO L 252 de 25.9.1999, p. 1.
[3] JO C 290 de 7.11.1991.

[4] Partes interessadas, incluindo produtores, transformadores, negociantes de açúcar, utilizadores industriais, representantes dos consumidores e representantes dos Estados-Membros e dos Estados ACP.

[5] A quota total em relação à qual é aplicável a garantia de intervenção está dividida em quotas A e B. No que se refere à quota A, é aplicada à produção uma quotização máxima de 2 %, enquanto que para a quota B a quotização pode atingir 37,5 %. Não é aplicada qualquer garantia de intervenção à produção de açúcar de beterraba que excede as quotas, designado por açúcar C, que não pode ser vendido no mercado comunitário e, por conseguinte, é exportado sem restituições à exportação.

Gráfico 1

Produção, consumo, existências e preços mundiais do açúcar

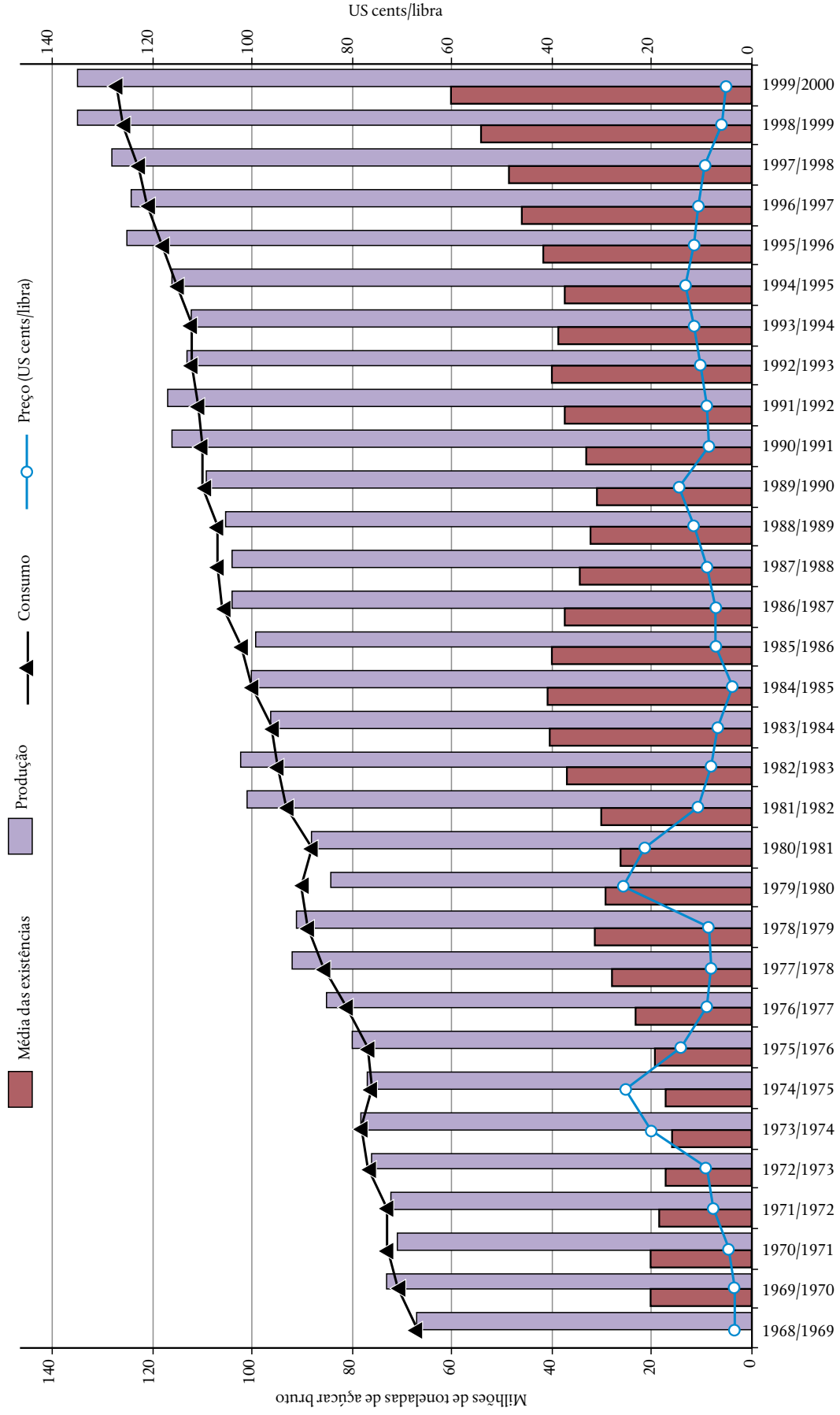


Gráfico 2

Abastecimento de açúcar garantido pela UE e consumo
(EU-6, EU-9, EU-10, EU-12, EU-12+, EU-15)

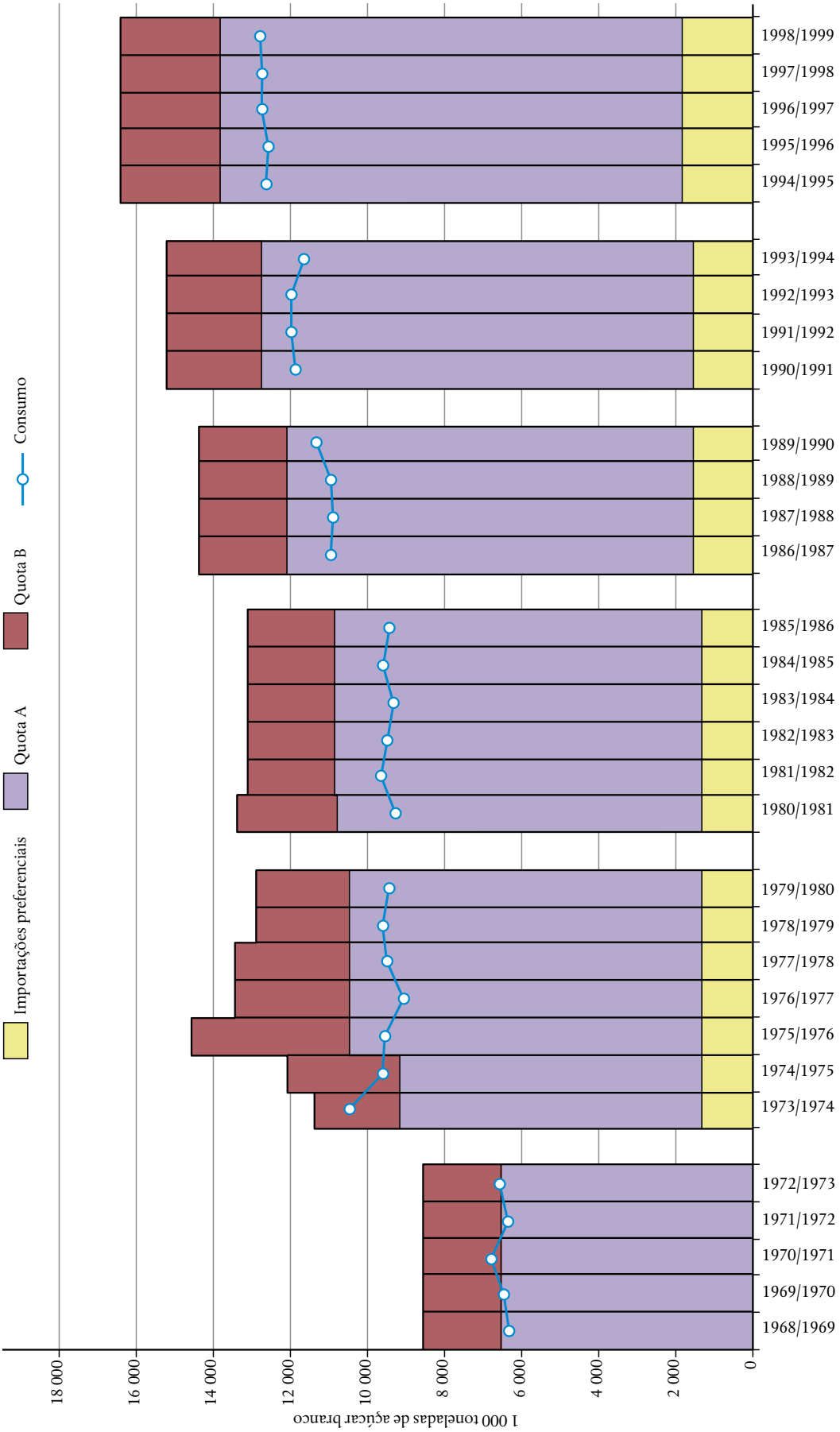
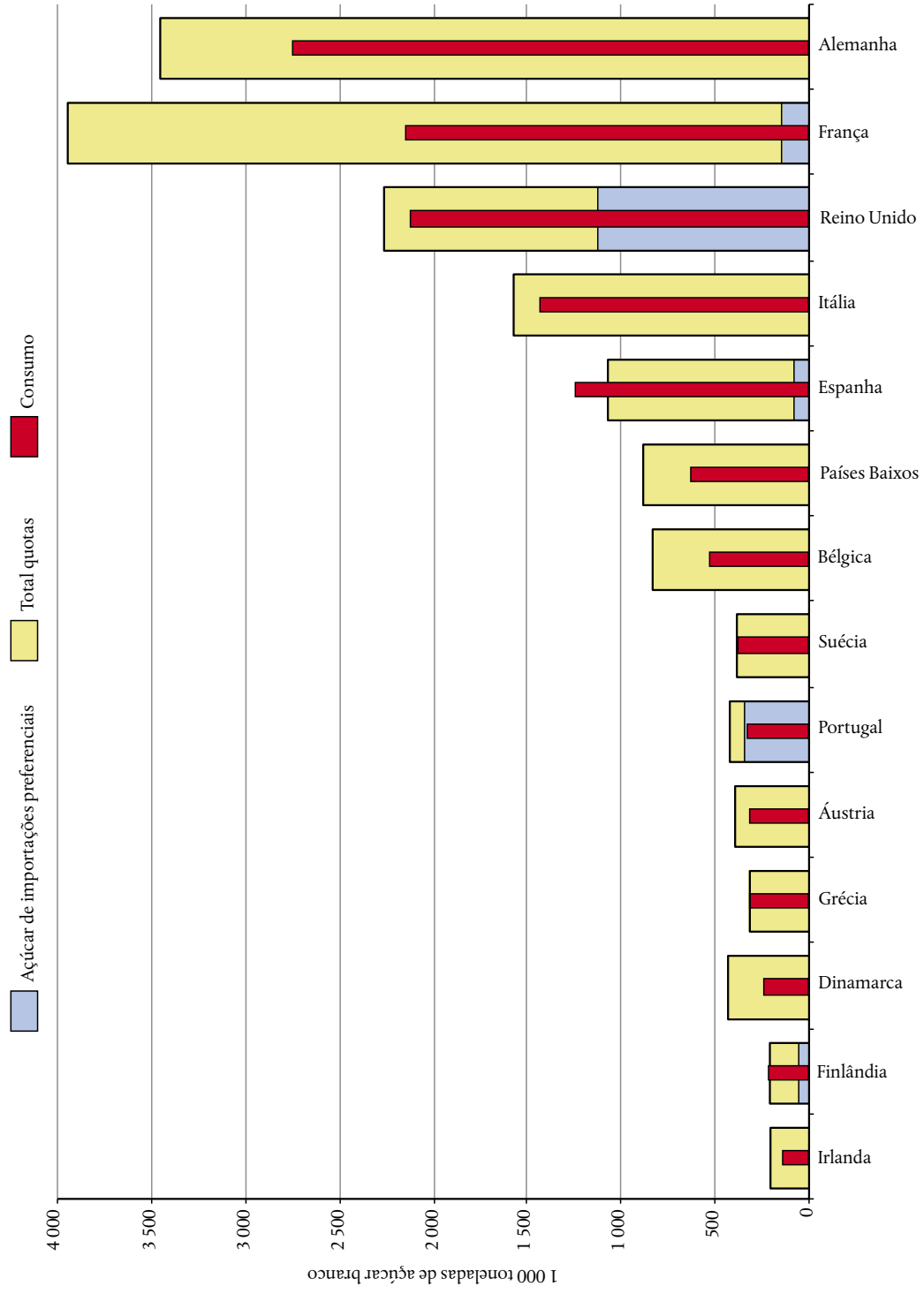


Gráfico 3

Abastecimento e consumo de açúcar na UE em 1998/1999



ORGANIZAÇÃO COMUM DE MERCADO DO AÇÚCAR

15. O regulamento de base da OCM declara especificamente que são aplicáveis os objectivos indicados nos artigos 33.º [objectivos gerais da PAC ([1])] e 131.º (contribuir para o desenvolvimento harmonioso do comércio mundial) do Tratado que institui a Comunidade Europeia. Indica igualmente os seguintes objectivos específicos:

a) Garantir que são dadas as garantias necessárias relativamente ao emprego e nível de vida dos produtores comunitários de beterraba sacarina e de cana-de-açúcar;

b) Garantir uma repartição justa de direitos e deveres entre transformadores e produtores;

c) Garantir o autofinanciamento da OCM através do escoamento da produção de açúcar comunitário abrangida pelas quotas que excede o consumo interno;

d) Garantir o alargamento das saídas para o açúcar e a isoglicose a nível do mercado interno;

e) Garantir um fluxo contínuo e constante de açúcar bruto destinado às refinarias da UE.

16. Os principais aspectos da OCM são os seguintes:

a) Aplicação de um regime de quotas de produção ao produto final (açúcar branco) e não aos produtos agrícolas de base (beterraba e cana-de-açúcar); as quotas principais são designadas por quotas «A», existindo quotas «B» adicionais, às quais se aplicam preços mais baixos; as quotas são definidas pelo Conselho mediante proposta da Comissão por um período específico, habitualmente de 5 a 7 anos (ver o *anexo IV* no que se refere às quotas actualmente em vigor);

b) Sistema de preços no qual os preços da beterraba e um preço de intervenção para o açúcar branco são fixados anualmente pelo Conselho, com base numa proposta apresentada pela Comissão;

c) Programa de exportação através do qual o açúcar abrangido pelas quotas e o açúcar de cana preferencial refinado, que não sejam vendidos no mercado comunitário, são exportados com restituições à exportação; a Comissão gere este programa definindo todas as semanas as taxas das restituições, com base nas propostas apresentadas pelos comerciantes de açúcar;

d) Programa de importação de cana-de-açúcar mediante taxas preferenciais;

e) Quotizações à produção para recuperar da indústria açucareira os custos das restituições à exportação menos um montante equivalente às importações de açúcar preferencial e quotizações de armazenagem para recuperar os pagamentos efectuados às empresas que armazenam o açúcar (ver ponto 55).

([1]) Em síntese estes objectivos são: incrementar a produtividade da agricultura fomentando o progresso técnico e o desenvolvimento racional da produção agrícola; assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola; estabilizar os mercados; garantir a segurança dos abastecimentos; assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores.

GESTÃO EFECTUADA PELA COMISSÃO

Introdução

17. Nesta parte do relatório é analisada a gestão da OCM efectuada pela Comissão em termos de *inputs* (informação) e *outputs* (regulamentos, decisões e propostas). São abrangidas as principais actividades da Comissão: as propostas relativas às quotas de produção, as propostas anuais referentes aos preços institucionais, as decisões sobre o programa de exportações e o sistema de «autofinanciamento». É também efectuada uma análise para verificar a que ponto a Comissão se certifica do bom funcionamento da OCM, bem como a sua resposta a acontecimentos que afectem a OCM e aos diferentes intervenientes.

Propostas da Comissão relativas às quotas

18. O regime de quotas, um elemento essencial da OCM, foi introduzido em 1968 por um período de transição, tendo posteriormente sido renovado várias vezes. Mais recentemente foi prorrogado em 1994 pelo período 1995-2001. As propostas da Comissão relativas às quotas para 1995-2001 ([2]) foram avaliadas a fim de determinar se o nível e a atribuição das quotas foram propostos de uma forma compatível com a realização eficiente e eficaz dos objectivos da PAC e da OCM.

19. Nas suas propostas a Comissão colocou três questões fundamentais:

a) É necessária a continuação do regime de quotas de produção?

b) Em caso afirmativo, a que nível devem as quotas ser fixadas?

c) É necessário alterar os actuais instrumentos para obter o autofinanciamento da OCM?

20. Segundo a análise da Comissão, as perspectivas a médio prazo para o mercado mundial eram incertas e não se previam consequências significativas e duradouras em relação aos preços. Tendo em conta a necessidade de controlar a produção garantida, especialmente para respeitar os compromissos do GATT, a Comissão concluiu que o regime de quotas de produção deveria ser mantido, sem alteração dos níveis das quotas em vigor.

21. A proposta da Comissão não abordava o grau de realização dos objectivos da PAC, não efectuava qualquer análise dos efeitos económicos da OCM e não tinha em consideração possíveis reformas ou alternativas. Mais exactamente:

a) Não avaliava as melhorias alcançadas em termos de produtividade, nem analisava se o desenvolvimento do sector era racional;

b) Não examinava os rendimentos dos produtores de beterraba;

c) Não tinha em consideração se os preços suportados pelos consumidores eram razoáveis.

([2]) COM(94) 439 final de 16.11.1994.

22. Na realidade, a única informação apresentada acerca da situação da cultura de beterraba e das actividades transformadoras na UE era um mapa que indicava que as quotas comunitárias ocasionavam um excedente anual situado entre 1,3 e 1,5 milhões de toneladas. Todavia, este balanço do abastecimento era bastante enganador. Com efeito, apenas mostrava metade do excedente estrutural, uma vez que não incluía o açúcar refinado importado na UE, se bem que a importação de 1,3 milhões de toneladas de cana-de-açúcar dos países ACP constitua uma obrigação legal.

23. As discussões tidas com várias entidades nos Estados-Membros revelaram que a Comissão deveria ter em consideração os seguintes aspectos:

a) Os custos económicos decorrentes dos excedentes de produção e do elevado nível dos preços;

b) Os efeitos das ajudas à exportação sobre os preços mundiais e os rendimentos dos países em vias de desenvolvimento;

c) A dependência dos produtores em relação aos transformadores e em que medida os progressos verificados na cultura da beterraba, bem como a nível das técnicas de transformação, justificaram uma revisão da repartição dos rendimentos entre produtores e transformadores;

d) As barreiras à adesão de novos produtores de beterraba;

e) A relativa rentabilidade da beterraba em comparação com outras culturas;

f) A justificação apresentada para manter em vigor as disposições relativas à ajuda à armazenagem;

g) O impacto ambiental, em particular dos excedentes de produção;

h) A incidência das quotas nacionais estabelecidas em matéria de limitação da especialização e da concorrência.

24. Embora estas questões não tenham sido abordadas nas propostas apresentadas pela Comissão em 1994, uma análise dos *dossiers* da Comissão revelou que, em 1992, os seus serviços efectuaram uma avaliação exaustiva do funcionamento do regime do açúcar, dos seus efeitos e dos desafios que se lhe colocavam. Um grupo de trabalho interno examinou um vasto leque de opções de reforma, algumas das quais bastante radicais. A maioria das questões acima referidas foram tidas em consideração, de forma mais ou menos exaustiva. Concluiu-se que deveria ser efectuada uma redução significativa dos preços num período de sete anos.

25. Contudo, a Comissão acabou por propor apenas que o regime em vigor não fosse alterado durante um ano, até que fossem avaliados os efeitos da reforma da PAC de 1992 relativamente às principais culturas arvenses, bem como os efeitos do mercado único recentemente introduzido.

26. Em 1993 a Comissão propôs de novo uma prorrogação de um ano, desta vez para aguardar os resultados das negociações do GATT.

27. Em 1994, na sequência do acordo resultante das negociações do *Uruguay Round*, a Comissão propôs que o regime de quotas fosse renovado por um período de seis anos. Esta proposta incluía apenas os ajustamentos mínimos do regime necessários para garantir o cumprimento das disposições acordadas no âmbito do GATT, bem como medidas destinadas a garantir que a indústria de refinação da Comunidade dispunha de um abastecimento adequado de açúcar bruto.

28. Foram também apresentadas propostas menos significativas relativas a determinadas áreas nas quais a OCM não funcionava como previsto, em particular o pagamento de ajudas à armazenagem de açúcar que excede as quotas (açúcar C) transitado para a campanha seguinte, ajudas nacionais em Itália, bem como restituições à produção na indústria química.

29. O memorando introdutório dava uma boa descrição destas questões, referidas na proposta, e apresentava argumentos válidos baseados em estudos exaustivos e na avaliação das alternativas, bem como das suas implicações.

30. Contudo, mais uma vez os trabalhos preparatórios efectuados pelos serviços da Comissão, que incluíam a análise de aspectos como os rendimentos dos produtores, margens da indústria transformadora e respectiva concentração, usos alternativos do açúcar e transferências de quotas, não foram apresentados às entidades com poder de decisão [1]. Não foram prestadas informações acerca da conveniência da reforma, tendo em conta as reformas da PAC e o mercado único. Da mesma forma, não foram equacionadas as preocupações dos consumidores e dos utilizadores de açúcar para fins industriais.

31. As observações atrás efectuadas mostram que a Comissão não forneceu toda a informação necessária para justificar a manutenção do regime de quotas em 1995-2001, nem efectuou uma análise exaustiva do grau de realização dos objectivos da OCM. Ao mesmo tempo, verificou-se que os serviços da Comissão dispunham de amplas informações, embora incompletas. Além disso, a Comissão não indicou os possíveis efeitos das suas propostas comparativamente a outras opções. Não foram avaliadas as consequências do regime para os consumidores, nem o seu impacto ambiental.

Propostas anuais relativas aos preços institucionais

Dados utilizados na elaboração das propostas de preços

32. O Regulamento (CE) n.º 2038/1999 estipula que a Comissão deve propor um preço de intervenção para o açúcar branco e um preço de base para a beterraba. O regulamento especifica apenas o cálculo do preço de base da beterraba, que deverá ser baseado no preço de intervenção menos os custos de transformação e de transporte mais as receitas provenientes dos melaços [2].

---

[1] O Conselho, após consulta do Parlamento Europeu e do Comité Económico e Social.

[2] Os melaços são um subproduto da refinação do açúcar (de beterraba ou de cana) e, na União Europeia, são utilizados principalmente na preparação de alimentos para animais.

33. Na prática, já há muitos anos que a Comissão não revia os elementos desta fórmula e uma análise da documentação de base relativa a 1999/2000 revelou que a informação de que a Comissão dispunha era reduzida. No que se refere aos custos de transformação de beterraba em açúcar branco, a maior parte dos dados de que a Comissão dispõe são fornecidos apenas pelo organismo que defende os interesses da indústria transformadora ([1]). Esses dados não são suficientemente pormenorizados para que se possam verificar os custos de transformação.

34. A utilidade desta informação é discutível. Assim, verifica-se que, por exemplo, os valores relativos à depreciação, que é de longe o elemento individual mais representativo dos custos de transformação fornecidos, baseiam-se no valor de substituição e não nos custos reais. Os dados fornecidos indicam que os custos de transformação em 1996/1997 e 1997/1998 foram superiores em 25 % ao montante tido em conta no cálculo do preço da beterraba, mas a maior parte das empresas transformadoras continuam a ser bastante rentáveis. No entanto, a Comissão não providencia para que esses elementos sejam verificados por peritos financeiros independentes e não dispõe de outras fontes de informação sobre os custos de transformação. Embora a Comissão efectivamente não utilize essas informações para efectuar um cálculo anual do preço da beterraba, a falta de fiabilidade destes elementos implica que a Comissão não possa demonstrar que os preços são razoáveis.

35. Alguns elementos dos custos de produção têm sofrido alterações consideráveis ao longo dos anos. Por exemplo, a melhoria das técnicas de cultivo levou a que os períodos de produção fossem prolongados em determinados países, o que permitiu optimizar o investimento de capital; as taxas de juro baixaram e verificou-se um esforço de racionalização do sector com o encerramento de pequenas fábricas que não eram eficientes. A Comissão não reflectiu estas alterações nas propostas relativas aos preços.

36. Esta falta de informações, que torna difícil às entidades com poder de decisão e às outras partes interessadas avaliar a base das propostas de preços da Comissão, tem sido fortemente criticada pelo Comité dos Consumidores da Comissão ([2]) e pelas indústrias utilizadoras de açúcar. Na ausência de quaisquer informações prestadas pela Comissão, os utilizadores industriais efectuaram as suas próprias estimativas dos custos de transformação e concluíram que a margem concedida no preço de intervenção é demasiado elevada ([3]).

Tomada em conta dos objectivos da PAC

37. Embora o regulamento não dê quaisquer orientações sobre o cálculo dos preços do açúcar branco, a Comissão, nos considerandos das suas propostas de preços, afirma que, ao determinar os preços do açúcar, é preciso ter em conta os objectivos da PAC, mais exactamente a necessidade de garantir um nível de vida equitativo aos agricultores, assegurar o abastecimento e garantir que os preços no consumidor são razoáveis. A Comissão acrescenta ainda que deverá ser mantido o equilíbrio entre os preços dos principais produtos agrícolas. Contudo, não deu quaisquer informações acerca destes elementos na sua proposta. Além disso, não foi efectuada uma análise dos rendimentos dos produtores, do emprego ou do impacto sobre os consumidores nos *dossiers* preparatórios da Comissão.

38. Contudo, os rendimentos dos agricultores neste período foram afectados pelo aumento das colheitas, resultante da mecanização e da concentração da produção e de uma utilização mais eficaz de herbicidas, pesticidas, etc. Além disso, os preços das outras culturas sofreram uma diminuição substancial a partir de 1992. O Comité dos Consumidores da Comissão ([4]) declarou que os preços do açúcar estavam cada vez mais desajustados em relação aos das outras culturas arvenses e que deveria efectuar-se um esforço para reduzir o elevado ónus que incidia sobre os consumidores e os efeitos em termos de distorção comercial verificados no sector. Estas questões não foram abordadas nas propostas da Comissão.

Nível dos preços

39. Desde 1991 que a Comissão não propunha quaisquer alterações aos preços do açúcar branco e da beterraba. Além disso, nas suas propostas não foram tidos em conta os seus possíveis efeitos sobre os rendimentos dos produtores e os preços no consumidor. Foi apresentado apenas o impacto em termos orçamentais.

40. Contudo, ao analisar os *dossiers* da Comissão, verificou-se que em anos anteriores, mais especialmente em 1992, as reduções dos preços foram seriamente tidas em consideração quando a DG Agricultura propôs uma redução de 15 % durante sete anos, análoga às reduções decididas para o sector dos cereais. Esta proposta foi seguida de uma análise sobre o impacto das várias opções efectuada por um grupo de trabalho interno da Comissão. O grupo concluiu que uma redução de 15-20 %, sem qualquer tipo de compensação, não colocaria problemas significativos ao sector e poderia reduzir em 2 ou 3 milhões de toneladas os excedentes da produção comunitária de açúcar, proporcionando assim um benefício para os consumidores que poderia atingir 650 milhões de euros. O serviço de análise económica da DG Agricultura concluiu que seriam necessárias reduções dos preços de 25-30 % para ajustar a rentabilidade da cultura da beterraba com a dos cereais. Como foi referido atrás, a Comissão não apresentou estas informações nem as propostas de redução dos preços às entidades com poder de decisão.

41. Por conseguinte, os serviços da Comissão não apresentaram uma avaliação das possíveis consequências das suas propostas, nem as justificaram em relação a outras alternativas, embora dispusessem das informações necessárias para o fazer.

([1]) Comité Europeu de Produtores de Açúcar (CEFS: Comité européen des fabricants de sucre).

([2]) Parecer do Comité dos Consumidores sobre a reforma da PAC, Bruxelas, 14 de Junho de 1999.

([3]) CIUS (Committee of Industrial Users of Sugar), proposta de reavaliação da margem institucional de produção, 22 de Dezembro de 1998.

([4]) Comité dos Consumidores, «Parecer sobre a reforma da Política Agrícola Comum», Bruxelas, 14 de Junho de 1999.

Preço do açúcar de cana bruto proveniente dos países ACP

42. O preço garantido do açúcar de cana bruto proveniente dos países ACP não faz parte das propostas de preços da UE, sendo negociado separadamente no âmbito do protocolo do açúcar ([1]). Este facto dá uma liberdade de manobra considerável para fixar os preços, uma vez que é exigido apenas que o preço a pagar aos países ACP seja negociado dentro da escala de preços em vigor na UE, tendo em conta todos os factores económicos significativos. Neste sentido, os países ACP produtores de açúcar colaboram todos os anos na elaboração de um memorando sobre os factores económicos.

43. O país que mais beneficia das condições especiais previstas nos acordos acima referidos é a Maurícia. Quase toda a colheita de açúcar da Maurícia (630 000 toneladas em 1998) é vendida no âmbito do regime preferencial; mais de 95 % das vendas em 1998 foram efectuadas à UE, no âmbito do protocolo do açúcar e do regime relativo ao açúcar preferencial especial (APE) ([2]), tendo 3 % sido vendidos aos EUA ao abrigo da quota de importação. Apenas 0,7 % das vendas foram efectuadas no mercado mundial, tratando-se exclusivamente de vendas de açúcares especiais empacotados.

44. Os custos de produção do açúcar da Maurícia excedem os preços que podem ser obtidos para o açúcar branco ou bruto no mercado mundial (embora os açúcares especiais possam ser vendidos com lucro). Por conseguinte, a indústria açucareira da Maurícia depende largamente do acesso ao mercado comunitário a preços garantidos. Os custos de produção na Maurícia são mais do dobro dos custos dos países ACP mais eficientes (Malavi, Zimbabué, Suazilândia, etc.) devido ao elevado custo da mão-de-obra e ao terreno montanhoso e pedregoso, que reduz as possibilidades de irrigação e de mecanização. A Maurícia importa açúcar branco (36 000 toneladas da África do Sul em 1998) para consumo interno, a fim de maximizar as exportações do seu açúcar bruto ao abrigo do regime preferencial.

45. A importância económica do acesso ao mercado comunitário em condições especiais tornou a Maurícia e outros Estados ACP largamente dependentes da manutenção destes acordos e dos preços obtidos. Porém, a Comissão tem sempre proposto que o preço garantido ([3]) do açúcar abrangido pelo protocolo seja simplesmente igual ao preço de intervenção do açúcar de beterraba bruto, que há muitos anos não sofre qualquer alteração. Na prática, a Comissão não efectua qualquer negociação e não tem em conta os factores económicos.

Gestão do programa de exportação

46. Os custos anuais de exportação da produção excedentária de açúcar suportados pelo orçamento comunitário são de aproximadamente 1 500 milhões de euros, dos quais 800 milhões de euros são recuperados através das quotizações à produção.

47. A Comissão calcula todas as semanas a «restituição à exportação teórica», à qual costumava deduzir um montante arbitrário de 0,2 euros por tonelada. Todas as propostas respeitantes a licenças de exportação que fossem inferiores a esse montante eram aceites. Só a título excepcional, e particularmente no final da campanha de comercialização, era utilizado um método diferente.

48. As empresas de comercialização de açúcar sabiam que as suas propostas seriam normalmente aceites caso fossem inferiores à restituição teórica menos 0,2 euros por tonelada. Por conseguinte, quando concorriam às licenças de exportação tinham poucos incentivos para apresentarem propostas mais baixas.

49. Contudo, o programa de exportação é actualmente condicionado pelo acordo do GATT, no que se refere às quantidades e ao valor do açúcar exportado com restituições, bem como pelas pressões que incidem sobre o orçamento agrícola. Até à campanha de comercialização de 1999/2000 o impacto foi reduzido, uma vez que as condições dos acordos do GATT autorizavam as transições. Contudo, no que se refere a 2000/2001, as despesas orçamentais respeitantes às exportações estão limitadas a 499 milhões de euros e a Comissão considera que poderá ser necessário efectuar reduções das quotas que poderão atingir as 500 000 toneladas.

50. Além disso, desde a Cimeira de Berlim de Março de 1999 a Comissão tem sido pressionada no sentido de não ultrapassar a dotação orçamental e de desempenhar um papel mais activo na gestão do programa de exportação, a fim de controlar o orçamento do açúcar. Ao mesmo tempo, os preços do mercado mundial têm descido, o que aumenta os custos por tonelada de açúcar exportado.

51. A DG Agricultura realiza uma reunião semanal na qual as propostas são analisadas tendo em conta as perspectivas do mercado mundial, que os agentes da Comissão analisam cuidadosamente, bem como o impacto sobre o orçamento disponível. Não existe actualmente qualquer restituição previsível abaixo da qual as propostas sejam aceites, o que provocou um aumento da concorrência para obtenção das licenças de exportação e, consequentemente, permitiu efectuar economias orçamentais.

52. A Comissão só procurou obter taxas mais baixas para as restituições à exportação quando se viu confrontada com limitações orçamentais.

Organização dos processos de concurso

53. Foram analisados os processos de concursos em vários Estados-Membros e na Comissão, tendo-se verificado que o Comité de Gestão limita-se praticamente a sancionar a proposta da Comissão, que só muito raramente é alterada para ter em conta as deliberações do comité.

54. Poderiam realizar-se economias significativas aceitando menos propostas de licenças de exportação quando os preços de mercado estão baixos e aumentando a emissão de licenças quando os preços sobem. Contudo, tendo em conta a instabilidade do mercado mundial, este método coloca riscos consideráveis que a Comissão não tem querido assumir. A Comissão poderia transferir este risco aceitando um número reduzido de propostas cada ano, em vez de uma proposta por semana. Além disso, deveria avaliar as possíveis melhorias resultantes de novas modalidades de concurso e de decisão acerca das restituições à exportação.

([1]) Protocolo n.º 3 sobre o açúcar ACP da Convenção de Lomé de 28 de Fevereiro de 1975.

([2]) Acordos relativos à importação de açúcar preferencial além do protocolo do açúcar, para garantir à indústria de refinação comunitária um abastecimento suficiente de açúcar bruto.

([3]) CIF: *Cost, Insurance and Freight* (custo, seguro e frete).

Sistema de autofinanciamento

55. São cobradas quotizações à produção para compensar os custos de exportação de cerca de metade dos excedentes de produção. São cobradas quotizações de armazenagem para recuperar os pagamentos efectuados como reembolso dos custos de armazenagem. Este sistema de quotizações, que o Tribunal comentou no seu relatório anual relativo a 1988 ([1]) e num relatório especial de 1991 ([2]), é muitas vezes designado por sistema de «autofinanciamento».

56. A quantidade de exportações a ter em conta no cálculo da quotização à produção continua a basear-se na diferença entre a quota de produção e o consumo interno (conforme prevê o regulamento). A unidade da Comissão que se ocupa da OCM do açúcar estima os valores relativos ao consumo a partir dos dados que lhe são comunicados pelos Estados-Membros relativos à produção e às trocas comerciais, nos termos do Regulamento (CE) n.º 779/96 ([3]). Contudo, a Comissão não efectua controlos para verificar a fiabilidade desses dados.

57. A comparação de dados relativos ao comércio interno comunitário provenientes de vários Estados-Membros revelou diferenças consideráveis. Para 1998/1999 é indicado um total de 171 000 toneladas de açúcar branco como tendo sido entregue a outros Estados-Membros da UE, que, no entanto, não está registado como tendo sido recebido. As principais diferenças dizem respeito às entregas alemãs (492 000 toneladas em 1998/1999 segundo os dados alemães) que estão registadas como quantidades recebidas pelos outros países por apenas 379 000 toneladas. Da mesma forma, os dados franceses indicam 965 000 toneladas entregues, estando registadas como quantidades recebidas apenas 901 000 toneladas. As quantidades entregues por todos os Estados-Membros comunitários a Espanha elevam-se a 406 000 toneladas, embora Espanha tenha registado apenas 333 000 toneladas de quantidades recebidas.

58. A falta de fiabilidade destes dados poderá afectar significativamente o montante das quotizaçõ à produção. Por conseguinte, deverão ser realizados esforços para utilizar dados mais fiáveis, por exemplo, utilizando certificados de exportação e de importação para determinar as exportações líquidas.

Medidas financeiras, de gestão e de controlo da OCM

59. Os Estados-Membros têm responsabilidades bem definidas em matéria de gestão e controlo da OCM. Contudo, em termos globais, a Comissão é responsável pela correcta aplicação dessas medidas.

60. As responsabilidades a nível da Comissão pelo acompanhamento das medidas de gestão e de controlo estão divididas. Para os dois sectores em questão (DG Agricultura, secção apuramento, no que se refere às despesas e DG Orçamento no que se refere às receitas), os controlos-chave incidem sobre a exactidão dos registos das existências. Contudo, embora ambas as direcções-gerais efectuem uma análise de risco, a metodologia utilizada na avaliação dos riscos é diferente. Enquanto que na DG Orçamento são efectuados controlos frequentemente, na DG Agricultura, secção apuramento, nos últimos cinco anos os dados relativos à produção e às existências não foram verificados no local. Contudo, em 1999, esta direcção-geral examinou as restituições à exportação de açúcar em determinados Estados-Membros pela primeira vez em vários anos. Não foi definida qualquer estratégia global de acompanhamento e a unidade «açúcar» não participa na avaliação dos riscos.

61. Nos Estados-Membros que o Tribunal visitou constatou-se que a Comissão não dava orientações sobre a melhor prática a adoptar para definição dos mecanismos de controlo. Este facto levou a que a frequência na realização dos controlos seja extremamente diferente e deu origem a uma vasta gama de estratégias de controlo. Por exemplo, num determinado Estado-Membro, são efectuados mensalmente controlos físicos do açúcar a granel em relação a todas as existências, não sendo efectuados quaisquer controlos no caso de um outro. As metodologias adoptadas variam desde controlos sofisticados realizados com equipamento laser, passando por medições efectuadas com cordas, até à simples reconciliação dos registos das existências efectuada no momento em que são esvaziadas as instalações de armazenagem.

62. Na maioria dos Estados-Membros visitados verificou-se que é depositada uma confiança quase total nos registos da produção de açúcar elaborados pelas empresas, embora os sistemas de informação que produzem esses registos não sejam auditados pelos inspectores dos Estados-Membros e não seja efectuada uma reconciliação entre esses registos e as contas financeiras das empresas.

63. Contudo, todos os Estados-Membros visitados salientaram que nenhuma das técnicas utilizadas para verificar as existências a granel pode dar resultados exactos. A fiabilidade dos registos das existências reveste-se de importância fundamental para cálculo da produção, bem como das quotizações de armazenagem. Por este motivo, a Comissão deverá definir uma estratégia de controlo coerente e dar orientações sobre as práticas a adoptar e os níveis mínimos a alcançar.

Capacidade de resposta da Comissão aos vários intervenientes na OCM e aos acontecimentos que a afectam

64. De uma maneira geral, os intervenientes consideraram que os serviços da Comissão eram competentes, bem informados e acessíveis. No entanto, os utilizadores de açúcar para fins industriais e os representantes dos consumidores finais manifestaram a opinião de que os seus interesses não são suficientemente tidos em conta.

65. No que se refere a dois acontecimentos importantes que afectaram a OCM em 1999, a gestão da Comissão foi criticada. O primeiro refere-se à fixação das restituições à exportação para produtos transformados que incluam açúcar, para as quais a Comissão, à última hora, propôs ao Comité de Gestão dos produtos não abrangidos pelo anexo I uma redução de 10 %, sem qualquer notificação prévia e sem uma justificação escrita.

66. Estas propostas iniciais não se baseavam numa análise económica ou em outros elementos justificativos válidos e foram objecto de um forte protesto por parte das empresas exportadoras e dos Estados-Membros. Por fim, a Comissão apresentou uma proposta bem fundamentada de uma menor redução das restituições à exportação e de uma adaptação das condições de atribuição de restituições aos produtos transformados mais necessitados, embora esta ideia tenha sido recusada pelo Comité de Gestão.

([1]) JO C 312 de 12.12.1989, p. 93.
([2]) JO C 290 de 7.11.1991.
([3]) JO L 106 de 30.4.1996.

67. No segundo caso, a Comissão não consultou o Comité de Gestão acerca das condições relativas a uma importante avaliação da OCM do açúcar.

EXAME DO REGIME DO AÇÚCAR

Introdução

68. Como foi referido no ponto 8, o Tribunal considera que constitui uma das principais responsabilidades de gestão da Comissão obter e divulgar informações correctas sobre os resultados das suas políticas. Em Março de 1999, a Comissão iniciou uma avaliação das políticas aplicadas no sector do açúcar, a primeira desde a criação da OCM em 1968. Os objectivos da avaliação incidem sobre a pertinência das medidas em vigor, bem como sobre a sua eficácia e eficiência. À data em que o presente relatório foi elaborado (Junho de 2000), o Tribunal não tinha acesso aos resultados dessa avaliação. Por conseguinte, não pôde avaliar a qualidade da avaliação ou ter em conta os seus resultados.

69. No entanto, há quatro questões fundamentais que devem ser colocadas:

a) Em que medida foram alcançados os objectivos da OCM (a política é eficaz)?

b) Com que custos foram alcançados esses objectivos (a política é eficiente)?

c) Os mecanismos da OCM do açúcar, e em particular o nível das quotas de produção e de apoio dos preços, ainda são adequados?

d) As medidas ainda são adequadas à actual situação da PAC, tendo em conta as reformas de 1992 e da Agenda 2000?

70. O exame do regime do açúcar efectuado pelo Tribunal neste capítulo incide sobre estas questões. O Tribunal baseou o seu exame nos dados disponíveis e em entrevistas efectuadas aos intervenientes na OCM.

Realização dos objectivos da OCM

71. Uma avaliação dos resultados das políticas da OCM é difícil pelo facto de a Comissão não ter definido objectivos quantificados, contrariamente ao que prevê o artigo 2.º do Regulamento Financeiro.

72. No entanto, com base nas informações disponíveis, pode concluir-se que, no que se refere aos objectivos gerais da PAC definidos no Tratado e aplicáveis à OCM:

a) É garantido aos produtores de beterraba um bom rendimento por hectare (até ao dobro do rendimento de culturas alternativas);

b) O mercado é estável (não há flutuações de preços significativas);

c) O abastecimento é garantido (não há faltas mesmo nos anos em que as colheitas são fracas);

d) A produtividade aumentou (aumento do rendimento da beterraba, do teor de açúcar, das taxas de extracção, da mecanização); contudo, este desenvolvimento não tem sido inteiramente racional, uma vez que as quotas nacionais têm impedido a produção de se deslocar para as áreas mais eficientes; os elevados preços do açúcar de beterraba, relativamente às outras culturas, têm afectado a atribuição de recursos.

73. Quanto ao quinto objectivo da PAC — um preço razoável para os consumidores — só no Japão e na Suíça os preços do açúcar são superiores aos da UE. À data de realização da auditoria, os preços institucionais da UE eram três vezes superiores aos níveis do mercado mundial. A Comissão, na sua resposta, refere que muitos outros países registam preços elevados. Contudo, não se pronuncia sobre o nível adequado ou não dos preços da UE.

74. No que se refere ao objectivo do Tratado de contribuir para o desenvolvimento harmonioso do comércio mundial, o considerável aumento da quota de produção da UE nos anos 70 e 80 (ver *gráfico 2*) teve efeitos sobre o mercado mundial e os preços do mercado mundial foram influenciados pelas exportações subsidiadas da UE e pela elevada produção de açúcar C. Da mesma forma, os preços preferenciais das importações de cana-de-açúcar provocaram um elevado grau de dependência em alguns Estados ACP (ver pontos 42-45).

75. Os objectivos específicos da OCM foram largamente alcançados:

a) É garantido emprego aos 4 % de agricultores da UE que têm contratos com empresas transformadoras que dispõem de quotas;

b) A OCM autofinancia-se na percentagem prevista pelo regulamento;

c) As refinarias comunitárias são abastecidas em açúcar bruto de forma constante e contínua.

76. Verificam-se poucos conflitos graves entre produtores e transformadores, o que significa que ambas as partes estão satisfeitas com os preços que recebem. No entanto, dado que as quotas são atribuídas aos transformadores, os produtores de beterraba devem obter um contrato com as empresas transformadoras para poderem beneficiar dos preços mínimos para a beterraba fixados para a OCM.

77. O exame efectuado revela que muitos dos objectivos da PAC e da OCM estão a ser alcançados. No entanto, estes bons resultados devem ser analisados tendo em conta os respectivos custos, que em larga medida são suportados pelo consumidor.

Custos de realização dos objectivos

78. Os custos de realização dos objectivos da PAC e da OCM podem ser observados em vários resultados negativos:

a) Excedente estrutural da produção de açúcar;

b) Elevado nível dos preços internos comparativamente aos preços do mercado mundial;

c) Elevado nível das existências;

d) Regulamentação complexa que não incentiva a concorrência;

e) Necessidade de uma gestão e de controlos dispendiosos.

79. Embora a auditoria não tenha detectado avaliações independentes e fiáveis de todos estes custos, é possível estabelecer indicadores de base que dão uma ideia razoável da sua ordem de grandeza.

80. No orçamento de 2000, o custo líquido anual dos excedentes estruturais para o orçamento comunitário é de 800 milhões de euros, isto é, o custo total de exportação dos excedentes de açúcar (aproximadamente 1 600 milhões de euros) menos as quotizações à produção. No entanto, os consumidores suportam um custo adicional. No âmbito do sistema de autofinanciamento, as empresas transformadoras pagam quotizações à produção para cobrir os custos de exportação de aproximadamente metade dos excedentes. Tendo em conta as reduzidas flutuações da procura do açúcar, as empresas transformadoras conseguem transferir aquelas quotizações para o preço do açúcar e, desta forma, os 800 milhões de euros que correspondem a esta parte dos excedentes são finalmente suportados pelos consumidores comunitários.

81. O custo económico do elevado nível dos preços da UE só pode ser determinado através de estudos pormenorizados. Vários desses estudos existem mas a sua independência tem sido posta em causa. A forma mais simples de determinar esse custo é a diferença entre o preço de apoio da UE e o preço do mercado mundial, que indicaria um custo máximo anual para o consumidor comunitário de aproximadamente 6 500 milhões de euros ([1]). Todavia, o baixo preço do mercado mundial actualmente em vigor não pode ser considerado um indicador completamente objectivo. Apesar disso, este simples cálculo demonstra a possível dimensão do custo.

82. A média das existências nos últimos cinco anos (cerca de 2 milhões de toneladas de açúcar branco) pode fornecer uma indicação do custo do elevado nível das existências. Aquele número representa 14 % da quota de produção, embora a Comissão tenha estabelecido um nível de 3 % (cerca de 0,4 milhões de toneladas) como o mínimo necessário para cobrir faltas não previstas ([2]). A Comissão calcula um custo anual de armazenagem de 20 euros por tonelada. Este custo é cobrado aos transformadores na quotização de armazenagem, incidindo sobre os consumidores da mesma forma que as quotizações à produção (ver ponto 80). Este simples cálculo das existências mantidas acima do mínimo necessário, multiplicado pelos custos de armazenagem, dá um custo anual suportado pelos consumidores da UE de aproximadamente 30 milhões de euros.

83. O âmbito da auditoria não permite determinar os custos económicos incorridos para regular a indústria do açúcar. O regime prevê um preço fixo de compra da matéria-prima (beterraba ou cana-de-açúcar) e um preço garantido de venda do produto final (açúcar branco), atribuindo quotas de produção às empresas transformadoras. Actualmente, cinco empresas detêm mais de 50 % da totalidade da quota da UE. Além disso, em 10 dos 14 Estados-Membros produtores de açúcar ([3]), a totalidade da quota nacional é detida por apenas uma ou duas empresas. Como consequência, não há concorrência e em vários casos as empresas produtoras de açúcar foram multadas por abusos de concorrência ([4]).

84. O exemplo de outros países desenvolvidos indica que se não existissem quotas comunitárias para os edulcorantes alternativos ([5]), estes últimos ocupariam uma quota parte muito superior do mercado dos edulcorantes, em detrimento do açúcar, uma vez que são mais baratos e mais adequados para determinados produtos alimentares ([6]). Neste aspecto, as restrições à produção comunitárias limitam um desenvolvimento económico racional.

85. A quantificação dos custos de gestão e dos controlos relativos à indústria do açúcar só é possível de uma forma indicativa. Os Estados-Membros retêm uma percentagem das quotizações à produção e de armazenagem para cobrir estes custos estimada em 290 milhões de euros por ano ([7]).

86. A análise efectuada confirma as constatações apresentadas pelo Tribunal no seu relatório especial de 1991 de que a OCM do açúcar ocasiona custos elevados para o orçamento comunitário e para o consumidor.

Mecanismos da OCM do açúcar, em particular o nível das quotas de produção e de apoio aos preços

87. A indústria transformadora e as organizações de produtores defendem energicamente a manutenção dos principais aspectos da actual OCM, bem como os níveis de apoio aos preços e as quotas em vigor. Consideram que a actual regulamentação da indústria garante um abastecimento seguro de açúcar de elevada qualidade aos consumidores comunitários e que o preço pago pelos consumidores é razoável e proporciona rendimentos elevados, mas não excessivos, à indústria e aos produtores.

([1]) Baseado nas estimativas revistas da Comissão para o orçamento de 2000.

([2]) Regulamento (CE) n.º 1436/1999 da Comissão (JO L 184 de 24.7.1996, p. 27).

([3]) Reino Unido, Países Baixos, Dinamarca, Suécia, Finlândia, Grécia, Irlanda, Portugal, Espanha e Áustria.

([4]) Refiram-se, por exemplo, as Decisões 97/624/CE (JO L 258 de 22.9.1997) e 1999/210/CE (JO L 76 de 22.3.1999) da Comissão.

([5]) Isoglicose e xarope de inulina.

([6]) Rabobank, The World of Sugar and Sweeteners, 1999, página 35.

([7]) Este número corresponde a 25 % das quotizações relativas ao açúcar inscritas no orçamento comunitário no exercício de 2000.

88. Os consumidores e os utilizadores de açúcar para fins industriais chamaram a atenção para os elevados lucros obtidos pelas empresas transformadoras mais eficientes, como constituindo uma prova de que o nível de protecção é demasiado elevado. Além disso, questionaram até que ponto é conveniente que uma política agrícola regule e proteja de forma tão directa uma indústria transformadora.

89. As quotas são atribuídas em primeiro lugar aos Estados-Membros e posteriormente às empresas transformadoras de açúcar, o que levou a que a produção de açúcar se mantivesse em regiões sem condições para tal e que, em certos casos, solicitaram auxílios nacionais para apoio da produção. Pelo contrário, as regiões produtoras mais eficientes não têm conseguido aumentar as suas quotas.

90. Um dos principais objectivos do regime de quotas é limitar a quantidade da produção anual que pode beneficiar da garantia do preço de intervenção. No entanto, devido ao reembolso dos custos de armazenagem do açúcar e à existência das restituições à exportação, mesmo havendo excedentes consideráveis, não são propostas quaisquer quantidades para compra de intervenção. Obtiveram-se provas de que os preços do açúcar à porta da fábrica eram em média 10 % superiores aos preços de intervenção, sendo essa percentagem consideravelmente mais elevada em alguns países.

91. Este aspecto contribuiu para uma situação em que as forças do mercado não funcionam de forma eficaz e em que não existe um verdadeiro «mercado comum» do açúcar. As conversas tidas com os vários intervenientes revelaram que os transformadores não têm grande interesse em competir com transformadores instalados noutros países, operando em larga medida nos seus mercados internos. O regime de quotas e de preços, conjuntamente com os reembolsos dos custos de armazenagem e o programa de exportações, proporcionam estabilidade e um rendimento garantido aos transformadores. A nível da PAC, é raro encontrar este grau de protecção concedida à indústria transformadora.

92. Os consumidores consideram que o açúcar é um produto de primeira necessidade que será comprado a qualquer preço, mas cujo impacto no orçamento doméstico, em especial para as famílias de fracos rendimentos, não pode ser negligenciado. Como tal, consideram a actual OCM, na qual os consumidores pagam o apoio concedido aos produtores de beterraba e à indústria transformadora do açúcar, menos justa e certamente menos transparente que um sistema baseado no apoio directo aos agricultores financiado pelo orçamento comunitário.

OCM do açúcar: as reformas de 1992 e da Agenda 2000

93. Na última década foram efectuadas duas importantes reformas da PAC, ambas marcadas pela necessidade de aumentar a competitividade do sector agrícola europeu, mas nenhuma delas afectou o sector do açúcar. A reforma de 1992 fundamentalmente colocava a tónica na concessão de ajudas aos produtores em vez de ajudas aos preços dos produtos, dando assim mais ênfase aos agricultores e menos aos sectores industriais.

94. A OCM do açúcar continua, como o quadro a seguir apresentado mostra, quase inteiramente orientada para as empresas transformadoras e o produto acabado, em vez de privilegiar os agricultores.

Medidas que afectam directamente os agricultores	Principais medidas que afectam directamente a indústria transformadora
Preço mínimo da beterraba	Preço mínimo da beterraba Preços e medidas de intervenção do açúcar branco Restituições à exportação de açúcar branco Restituições à exportação de açúcar incorporado em produtos transformados Quotização à produção de açúcar branco Quotas nacionais de produção de açúcar branco Obrigação de exportar a produção de açúcar que exceda a quota Possibilidade de transitar parte do excedente Ajuda à armazenagem Aprovação das instalações de armazenagem Quotização sobre as vendas para financiar a ajuda à armazenagem Obrigação de manter existências mínimas Protecção contra importações Restituições à produção para a indústria química Quotas para a produção de isoglicose e xaropes de inulina Ajuda à indústria de refinação Importação de açúcar preferencial especial para garantir o abastecimento das refinarias Controlos das exportações, importações, produção e armazenagem de açúcar

95. A reforma da Agenda 2000 incidiu principalmente sobre a competitividade nos mercados mundiais, a protecção ambiental, o desenvolvimento rural sustentado, a simplificação das políticas e uma maior prestação de contas ao contribuinte.

96. Claramente, o açúcar comunitário não é competitivo no mercado mundial. Presentemente são necessárias ajudas na ordem dos 75 % do preço de intervenção comunitário para que as quantidades que excedem as quotas sejam vendidas. O açúcar «C» (produção que excede as quotas), que não beneficia de restituições à exportação, só pode ser vendido com margem de lucro aos preços do mercado mundial porque os preços obtidos nas vendas do açúcar abrangido pelas quotas são suficientes para cobrir todos os custos fixos das empresas transformadoras.

97. A produção intensiva de açúcar pode ter consequências negativas para o ambiente: as necessidades em matéria de água são elevadas (três vezes as do trigo) e o tipo de cultura implica a utilização de grandes quantidades de herbicidas [1]. Consequentemente, manter a produção a um nível que excede substancialmente a procura comunitária tem um impacto ambiental negativo que poderia ser evitado.

98. No que se refere à prestação de contas ao consumidor, o facto de a maior parte dos custos das políticas aplicadas na OCM do açúcar ser suportada pelo consumidor final, ou seja pelo público, justifica uma correcta quantificação e a elaboração de relatórios públicos que garantam a sua transparência.

CONCLUSÃO

99. A Comissão deverá reflectir seriamente sobre a necessidade de melhorar a qualidade da sua gestão da OCM do açúcar no que se refere:

a) À qualidade das informações de base utilizadas na gestão da OCM; mais exactamente, a Comissão deveria dispor de informações completas sobre a realização dos objectivos para justificar as suas propostas respeitantes ao regime de quotas e aos preços; deveria igualmente dispor de informações mais exaustivas e comprovadas de forma independente para poder apresentar propostas de preços correctas; deverá esforçar-se por dispor de dados mais fiáveis para cálculo das quotizações à produção;

b) À análise das informações de base; a Comissão deverá utilizar os trabalhos de peritos financeiros independentes, bem como outras fontes de informação alternativas; deverá analisar todos os elementos que influenciem as propostas de preços, em particular os rendimentos dos produtores, o emprego e o impacto sobre os consumidores; deverá ter devidamente em conta os factores económicos nas suas propostas relativas ao preço garantido do açúcar ACP.

100. O exame do regime do açúcar revela que muitos dos objectivos da PAC e da OCM estão a ser alcançados, embora acompanhados de excedentes estruturais e de elevados custos para o orçamento comunitário e o consumidor. Se bem que a Comissão não possa ser inteiramente responsabilizada por esta situação, a qualidade da sua gestão e, em particular, a qualidade das suas propostas, decisões e medidas teve uma incidência sobre os resultados da OCM e a Comissão é responsável por este aspecto e deve prestar contas.

101. Embora exista uma situação de sobreprodução estrutural, a Comissão tem-se limitado a propor repetidamente a continuação do regime do açúcar sem alteração dos níveis das quotas e dos preços. No entanto, os serviços da Comissão têm recolhido informações exaustivas e efectuado análises que poderiam ter fundamentado propostas de medidas correctivas. Os aumentos de produtividade da produção e transformação de beterraba sacarina deveriam ter levado a Comissão a pôr em causa os custos impostos aos consumidores comunitários.

102. Na última década a PAC foi objecto de duas reformas mas nenhuma delas envolveu a OCM do açúcar. A reforma da Agenda 2000 privilegiou a competitividade nos mercados mundiais, a protecção ambiental, o desenvolvimento rural sustentado, a simplificação das políticas, bem como uma maior prestação de contas ao consumidor. Nenhum destes aspectos foi devidamente abordado na OCM do açúcar.

103. A OCM do açúcar beneficia um número relativamente reduzido de agricultores, mas aqueles que efectivamente são beneficiados obtêm com a cultura da beterraba um nível de rendimento largamente superior aos níveis obtidos nas outras principais culturas (ver *anexo II*).

104. Tendo em conta o impacto do sistemas de quotas e os elevados preços, deveriam ser analisadas medidas alternativas. Embora as restrições à importação isolassem o mercado comunitário das oscilações dos preços do mercado mundial e protegessem os produtores de açúcar comunitários, deveria ser tida em consideração uma possível liberalização da indústria do açúcar da UE, para aumentar a concorrência e reduzir os preços. Alguns intervenientes sugeriram que as quotas sejam atribuídas directamente aos produtores e a transferência de quotas autorizada para garantir a necessária flexibilidade. Por sua vez, outros solicitaram apenas que fosse fixado um preço mínimo para a beterraba (para proteger os agricultores da predominância dos transformadores) e a supressão progressiva das quotas e medidas de intervenção, cabendo às forças do mercado garantir que continuaria a ser fornecido açúcar de qualidade elevada em quantidades suficientes e que os preços seriam competitivos.

105. Uma outra opção colocada é a adopção dos princípios de base da reforma de 1992 que se aplicam às outras culturas arvenses (ver ponto 93). Esta opção implicaria que uma parte substancial de ajudas fosse concedida sob a forma de pagamentos directos aos produtores, bem como a convergência dos preços institucionais com os níveis do mercado mundial.

106. Os elementos enumerados nos pontos 87-92 põem em causa a adequação dos mecanismos da actual OCM do açúcar.

[1] Ver o relatório especial do Tribunal n.º 14/2000 sobre a integração dos objectivos ambientais na PAC (JO C 353 de 8.12.2000), ponto 27 e o documento da Direcção para a alimentação, agricultura e pescas da OCDE, comité da agricultura, grupo «cereais, alimentação de animais e açúcar», intitulado «Sugar Policy Reform: Environmental Policy Aspects» de 24 de Setembro de 1998.

Existem várias alternativas que a Comissão deverá abordar nas suas futuras propostas de reforma do regime. É também necessário analisar se o actual nível das ajudas continua a ser adequado quando as quotas excedem largamente o nível da procura comunitária e os preços já não estão equiparados aos preços das outras principais culturas.

107. Por conseguinte, as principais questões a ter em conta nas futuras propostas incluem:

— as consequências de manter as quotas nos níveis actuais, apesar dos contínuos excedentes estruturais,

— a justificação para os elevados preços obtidos no mercado comunitário e o elevado nível de direitos aplicados às importações de açúcar não preferencial daí resultantes,

— a incidência do regime do açúcar sobre a indústria e não sobre os produtores,

— a reduzida concorrência a nível dos transformadores,

— as contradições entre os princípios e os objectivos da reforma da Agenda 2000 e a actual OCM do açúcar.

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 26 de Outubro de 2000.

Pelo Tribunal de Contas

Jan O. KARLSSON

Presidente

ANEXO I

OCM do açúcar: despesas e quotizações
(Milhões de euros. Valores reais 1995-1999 e previsão do orçamento 2000)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
DESPESAS						
Medidas						
Restituições à exportação de açúcar e isoglicose	1 312,1	1 230,0	1 115,7	1 265,5	1 591,1	1 493,0
Reembolsos dos custos de armazenagem	398,8	361,1	362,4	349,5	342,8	316,0
Restituições relativas ao açúcar utilizado na indústria química	70,4	80,9	81,8	104,8	128,3	135,0
Medidas de ajuda ao escoamento de açúcar bruto	15,0	15,4	14,2	12,8	11,2	12,0
Outras intervenções	34,7	23,9	33,8	44,1	39,4	40,0
Total despesas	**1 831,0**	**1 711,3**	**1 607,8**	**1 776,7**	**2 112,8**	**1 996,0**
QUOTIZAÇÕES (rendimentos)						
Quotizações à produção de açúcar	726,0	711,6	746,5	780,5	817,5	788,3
Quotizações à produção de isoglicose	5,9	6,8	6,6	6,4	7,1	6,8
Quotizações à produção de xarope de inulina	1,1	1,6	2,2	2,8	2,0	3,0
Quotizações de armazenagem de açúcar	542,0	490,8	349,0	280,1	288,5	286,9
Montantes cobrados pela produção de açúcar C e de isoglicose C não exportada	0,3	0,8	9,9	0,3	0,4	p.m.
Montantes cobrados por açúcar C e isoglicose C de substituição	0,8	0,0		0,0	0,0	p.m.
Quotizações adicionais	40,3	2,1	0,0	0,0	88,1	77,7
Total quotizações (rendimentos)	**1 316,4**	**1 213,7**	**1 114,1**	**1 070,1**	**1 203,6**	**1 162,7**
Despesa orçamental líquida	**514,6**	**497,6**	**493,7**	**706,6**	**909,2**	**833,3**

ANEXO II

MERCADOS COMUNITÁRIO E MUNDIAL DO AÇÚCAR

Mercado mundial

1. O mercado mundial dos edulcorantes tem uma produção total de 135 milhões de toneladas com um valor da ordem dos 70 000 milhões de euros. O açúcar representa 91 % em valor e 83 % em volume deste mercado [1]. Os xaropes com elevado teor de frutose e os edulcorantes artificiais constituem os outros principais grupos de produtos.

2. Mais de 70 % do açúcar mundial é produzido a partir da cana-de-açúcar, cultivada principalmente na Ásia, na América do Sul e Central, em África e na Oceânia. A maior parte do açúcar de beterraba é produzido na Europa (80 %), seguindo-se a América do Norte (10 %) e a Ásia (8 %) [2]. Recentemente, o Brasil ultrapassou a UE como maior produtor mundial de açúcar, com uma produção de 21,4 milhões de toneladas em 1998/99 comparativamente aos 17,6 milhões de toneladas da UE. Os outros principais produtores são a Índia (16,9 milhões de toneladas), a China (9,7 milhões de toneladas) e os EUA (7,5 milhões de toneladas) [3]. O conjunto dos Estados ACP tem uma produção anual média de 3,9 milhões de toneladas [4].

3. Nos anos 90 o consumo mundial de açúcar teve um crescimento contínuo a uma média anual de 1,4 % [3]. O consumo cresceu pouco, tendo até diminuído, nos países industrializados, que no seu conjunto representam cerca de um terço do consumo mundial. No resto do mundo o consumo tem aumentado, acompanhando o crescimento da população, prevendo-se um crescimento de aproximadamente 1 % ao ano durante os próximos 25 anos [5].

4. O comércio mundial é controlado por um pequeno grupo de países. O Brasil, a UE, a Austrália, Cuba e a Tailândia representam conjuntamente 68 % da totalidade das exportações [3]. Cinco importadores — Rússia, Indonésia, os EUA, a UE e o Japão representam um terço da totalidade das importações de açúcar. A UE constitui um caso único, já que é simultaneamente o maior exportador (açúcar branco) e o maior importador (açúcar de cana bruto).

5. O valor do açúcar comercializado a nível internacional excede todas as outras culturas, excepto o trigo. Cerca de 28 % da produção total de açúcar são colocados no mercado mundial, em comparação com 16 % para o trigo e 12 % para o milho [6]. Desde o fim dos acordos entre a União Soviética e Cuba, apenas cerca de 10 % dos 37 milhões de toneladas de açúcar comercializadas anualmente são abrangidos por acordos de comércio preferenciais. Os mais importantes são os contingentes tarifários dos EUA (1,8 milhões de toneladas em 1998) e o protocolo do açúcar e os acordos relativos ao açúcar preferencial especial negociados entre a UE e os Estados ACP (1,7 milhões de toneladas) [7].

6. O comércio internacional do açúcar está dividido em partes mais ou menos iguais entre o açúcar de cana bruto, que normalmente é refinado no destino, e o açúcar branco. A UE importa principalmente açúcar bruto para ser refinado e exporta açúcar branco. Os principais mercados da UE são o Médio Oriente (35 % das exportações em 1996-1998), o Norte de África (20 %) e outros países europeus (16 %) [3].

7. Os excedentes de produção ocorridos nos anos 90, e a acumulação de existências daí resultante, deram origem a uma redução histórica dos preços no mercado mundial.

8. Os analistas [3] sugerem que há menos probabilidades de que se repitam as oscilações extremas dos preços do açúcar no mercado mundial ocorridas no passado. Nos países industrializados o açúcar é considerado um produto de primeira necessidade que é comprado independentemente do seu preço. Por conseguinte, a escassez do abastecimento provocou uma rápida escalada dos preços. Contudo, os países em vias de desenvolvimento representam actualmente uma percentagem muito superior — e em aumento constante — da procura mundial, o que aumentou o grau de sensibilidade do consumo em relação aos preços. A estrutura do comércio mundial alterou-se e as fontes de abastecimento diversificaram-se.

9. Na maior parte dos países produtores de açúcar, a indústria açucareira beneficia de uma certa protecção e é regulamentada. As importações são objecto de restrições e os preços pagos aos produtores — e em certos casos aos transformadores — são regulamentados. No entanto, a UE é o único grande produtor que subsidia directamente as exportações [8].

---

(1) Rabobank: The World of Sugar and Sweeteners, 1999, página 28.
(2) International Sugar Organisation: Yearbook 1997.
(3) Comissão Europeia, documento interno da DG Agricultura.
(4) Sítio Internet da ACP: www.acpsugar.org.
(5) Rabobank: The World of Sugar and Sweeteners, 1999, página 8.
(6) Rabobank: The World of Sugar and Sweeteners, 1999, página 33.
(7) Rabobank: The World of Sugar and Sweeteners, 1999, página 51.
(8) Rabobank: The World of Sugar and Sweeteners, 1999, página 49.

10. As 10 maiores empresas produtoras de açúcar a nível mundial representam 20 % da totalidade da produção de açúcar. Seis destas empresas têm sede na UE [1]. Várias delas tornaram-se multinacionais na última década ao efectuarem aquisições em países ultramarinos [2].

Mercado comunitário

11. Cerca de 90 % do abastecimento de açúcar comunitário é produzido a partir de beterraba cultivada na UE, sendo o restante produzido nas refinarias comunitárias a partir de açúcar de cana bruto. De início, este processo abrangia apenas o açúcar de cana produzido nos departamentos ultramarinos franceses mas a situação alterou-se radicalmente após a adesão do Reino Unido. Antes da sua adesão às Comunidades Europeias, o Reino Unido obtinha dois terços (cerca de 2 milhões de toneladas) [3] do seu consumo interno a partir de açúcar de cana bruto, importado ao abrigo do acordo sobre o açúcar com a Commonwealth, que posteriormente era refinado no Reino Unido.

12. Em 1975 este acordo foi substituído pelo protocolo sobre o açúcar, através do qual a UE se compromete a comprar anualmente 1,3 milhões de toneladas de cana-de-açúcar aos países ACP. Assim, o mercado britânico continua a ser abastecido por açúcar de cana refinado — embora em menor grau — além do açúcar de beterraba. Antes das suas adesões, Portugal e em muito menor grau a Finlândia também importavam açúcar de cana, que posteriormente era refinado nesses países, e estes acordos mantiveram-se em vigor.

13. Uma vez que os preços garantidos pela OCM do açúcar são superiores aos níveis do mercado livre, utilizam-se quotas para limitar a produção de açúcar de beterraba e aplicam-se restrições quantitativas às importações de açúcar de cana destinado às refinarias. Uma vez que a UE garante a compra de todo o açúcar produzido dentro destes limites que não seja vendido, pode considerar-se que as quotas mais as importações de açúcar de cana para as refinarias constituem o abastecimento garantido pela UE. Contudo, este abastecimento de açúcar excede consideravelmente as necessidades da UE em matéria de consumo interno. O excedente estrutural daí resultante é vendido no mercado mundial beneficiando de restituições à exportação (subsídios). A actual situação do abastecimento da UE para o período compreendido entre 1991/1992 e 1998/ /1999 é indicada nos balanços apresentados no *anexo III*.

14. Todos os Estados-Membros, com excepção do Luxemburgo, produzem beterraba sacarina. A França e a Alemanha dominam a produção, cobrindo no conjunto mais de metade da produção total da UE. Menos de 300 000 (4 %) dos 7 milhões de explorações agrícolas da UE cultivam beterraba sacarina. Embora a beterraba seja cultivada em apenas 1,6 % da superfície agrícola da UE (2 milhões de hectares), representa 2,5 % do rendimento agrícola em valor [4].

15. Os dados fornecidos pelo Eurostat indicam que o valor acrescido bruto por hectare de beterraba sacarina (ou seja, o valor da cultura menos os custos de produção) é 6,5 vezes o valor dos cereais, ou três vezes se se incluírem os subsídios da PAC [4].

16. O período decorrido desde a introdução da OCM em 1968 tem-se caracterizado por um aumento dos rendimentos resultante da melhoria das técnicas agrícolas e do tipo de sementes. Os rendimentos da refinação de açúcar branco também aumentaram significativamente, de uma média de 5,26 toneladas por ha [5] no período 1968/1969-1976/1977 até uma média de 8,4 toneladas em 1996/1997-1999/2000 [4].

17. A indústria transformadora de açúcar tem sofrido uma crescente concentração e melhorado a sua eficiência; o número de refinarias na UE 15 passou de 374 em 1968/1969 para 140 em 1995/1996 [6] e o número de empresas passou de 86 em 1991/1992 para 64 em 1998/1999 [7].

18. A cultura de beterraba representa o equivalente a cerca de 45 000 empregos a tempo inteiro no sector agrícola [8]; devido aos progressos técnicos, à mecanização e à utilização de variedades melhoradas e de herbicidas, a utilização de trabalhadores agrícolas praticamente desapareceu em muitas regiões [9]. A indústria transformadora do açúcar emprega 52 000 trabalhadores [10], embora a maior parte destes empregos sejam apenas sazonais.

---

(1) Tate and Lyle, Südzucker, Eridania-Beghin Say, Danisco, British Sugar, Azucarera Ebro Agrícolas.
(2) Rabobank: The World of Sugar and Sweeteners, 1999, página 42.
(3) Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação do Reino Unido: *Annual Review of Agriculture, 1973, 1974, 1975*.
(4) Comissão Europeia, *A situação da agricultura na União Europeia*, 1998.
(5) CEFS-CIBE (Comité européen des fabricants de sucre — Confédération internationale des betteraviers européens), The Sugar Regime in the European Union, Fevereiro de 1998, página 7.
(6) FO-Licht, International Sugar and Sweetener Report, 1998, página 249.
(7) Sítio Internet do CEFS: www.ib.be/cefs/.
(8) CEFS-CIBE, The Sugar Regime in the European Union, Fevereiro de 1998, página 8.
(9) FIRS (Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre), Trente ans, 1998, página 5.
(10) CEFS-CIBE, The Sugar Regime in the European Union, Fevereiro de 1998, página 11.

ANEXO III

Balanço do abastecimento de açúcar na UE
Campanha de produção (Outubro a Setembro)

(1 000 toneladas, equivalente açúcar branco)

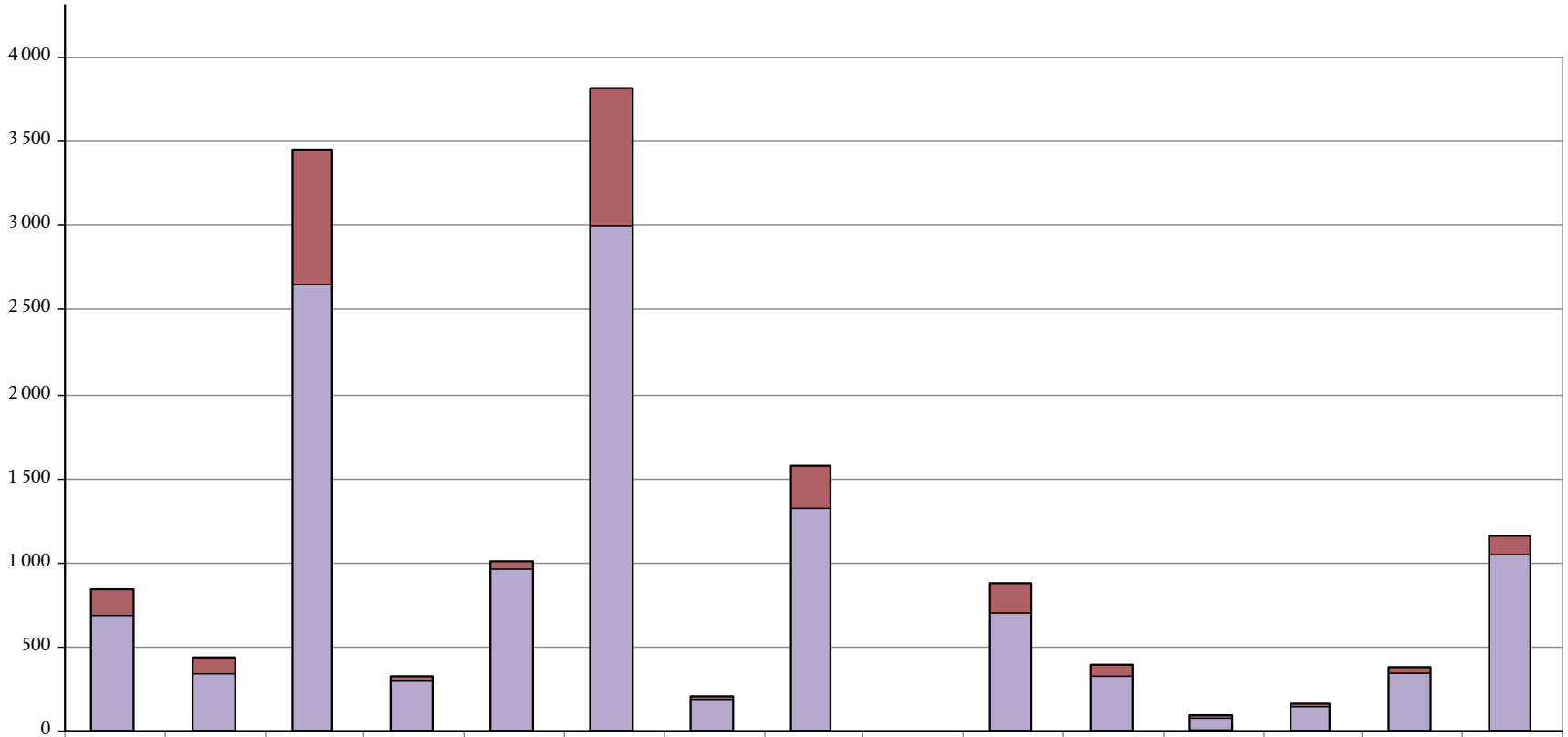
	1991/1992 EU 12	1992/1993 EU 12	1993/1994 EU 12	1994/1995 EU 15	1995/1996 EU 15	1996/1997 EU 15	1997/1998 EU 15	1998/1999 EU 15
ABASTECIMENTO								
Produção de açúcar de beterraba e de cana cultivadas na UE ([1])	**14 703**	**16 012**	**16 216**	**15 403**	**15 859**	**16 766**	**17 763**	**16 396**
Dentro das quotas	13 130	13 747	13 298	13 412	14 278	14 398	14 616	14 218
Que excede as quotas (açúcar C)	1 573	2 265	2 918	1 991	1 581	2 368	3 147	2 178
Importações	**1 922**	**1 979**	**2 077**	**2 154**	**2 200**	**2 272**	**2 181**	**2 320**
Açúcar de cana bruto para refinação na UE ([2])					1 755	1 755	1 616	1 729
Açúcar para abastecimento dos Açores, Madeira e Canárias					60	62	69	77
Açúcar incluído em produtos transformados					385	455	496	514
Existências iniciais					1 638	1 715	2 150	2 383
Existências finais					1 715	2 150	2 394	2 320
Alterações nas existências	**(321)**	**223**	**78**	**(728)**	77	**435**	**244**	**(63)**
UTILIZAÇÃO								
Consumo	**11 966**	**11 939**	**11 623**	**12 615**	**12 559**	**12 727**	**12 710**	**12 748**
Exportações	**4 980**	**5 829**	**6 592**	**5 670**	**5 181**	**5 681**	**6 865**	**5 827**
Açúcar C que excede as quotas					1 581	2 368	3 147	2 178
Açúcar refinado e abrangido pelas quotas exportado com restituições					2 747	2 440	2 902	2 887
Açúcar incluído em produtos transformados					853	873	816	762

([1]) Inclui aproximadamente 250 000 t/ano de açúcar produzido a partir de cana-de-açúcar cultivada em Espanha e nos departamentos ultramarinos franceses.
([2]) Inclui aproximadamente 60 000 t/ano de açúcar de cana bruto para consumo directo.
Fonte: Comissão Europeia.

ANEXO IV

Quotas de produção de açúcar na UE por Estado-Membro em 1995-2001

(1 000 t de equivalente açúcar branco)



	Bélgica	Dinamarca	Alemanha	Grécia	Espanha	França	Irlanda	Itália	Luxem-burgo	Países Baixos	Áustria	Portugal	Finlândia	Suécia	Reino Unido
Quota B	146	97	812	29	40	806	18	248	0	182	74	7	13	34	104
Quota A	680	328	2 637	290	960	2 996	182	1 320	0	690	316	73	134	336	1 040

RESPOSTAS DA COMISSÃO

SÍNTESE

A UE e o mercado mundial do açúcar

No que se refere ao mercado mundial, a Comissão observa que a situação excedentária existente nesse mercado (30 % da produção mundial) não é estrutural, mas sim conjuntural, e que a produção de cana-de-açúcar foi um factor essencial da mesma. Estima-se que na campanha de 2000/2001 a produção mundial será inferior ao consumo em 3-5 milhões de toneladas e que na campanha de 2001/2002 será também de esperar um défice de produção. No plano comunitário, a área cultivada de beterraba foi reduzida em 12 % no período de vigência do regime actual (embora a produção se tenha mantido estável), para melhorar a situação do ponto de vista da relação oferta/procura, mas a produção de açúcar de cana aumentou significativamente, o que esteve na origem de preços muito baixos no mercado mundial. Apesar de a produção comunitária exceder o consumo, este aspecto deve ser considerado na perspectiva das importações preferenciais anuais de 1,6 milhões de toneladas, provenientes dos países ACP. Segundo a Comissão, as quantidades de açúcar que correspondem a estas importações preferenciais não devem ser incluídas no cálculo do excedente estrutural, que só diz respeito à produção comunitária. Nos termos da regulamentação aplicável à OCM do açúcar, este excedente estrutural, estabelecido com base nas quotas de produção, é de cerca de 10 % do consumo (1,3 milhões de toneladas). [Ver a resposta da Comissão ao ponto 13 e à alínea a) do ponto 78.]

Custos orçamentais

Os custos líquidos foram de 990 milhões de euros em 1999, de 706 milhões de euros em 1998 e deverão ser de 833 milhões de euros em 2000.

Os custos orçamentais líquidos da OCM do açúcar correspondem aos custos de exportação de uma quantidade de açúcar equivalente às importações provenientes dos países ACP e da Índia (1,6 milhões de toneladas), em consequência das obrigações internacionais da Comunidade, previstas no protocolo ACP/UE e no acordo com a Índia. O Tribunal chama a atenção para a importância destas importações para esses países, na qualidade de ajuda ao desenvolvimento, se bem que, de acordo com as normas contabilísticas e orçamentais, essas despesas sejam classificadas como despesas agrícolas.

No que se refere ao açúcar não transformado, o preço de distribuição desse produto é de cerca do dobro do preço de intervenção e o consumo representa apenas 30 % do consumo total.

No que diz respeito ao preço dos produtos transformados, não são mais caros na Comunidade do que no resto do mundo, e o açúcar representa cerca de 5-10 % do preço pago pelo consumidor.

Finalmente, observe-se que a quota parte do açúcar nas despesas das famílias da Comunidade é uma das mais baixas do mundo.

OCM do açúcar

Se é certo que os princípios que estão na base da OCM do açúcar (quotas + autofinanciamento) foram constantemente reafirmados a partir de 1968, é também um facto que o regime do açúcar deu resposta ao longo dos anos a diferentes desafios, através de uma adaptação permanente a contextos diferentes. A título de exemplo, e além dos alargamentos sucessivos da Comunidade, estas adaptações foram as seguintes:

— integração da produção de isoglicose,

— integração do Protocolo ACP da Convenção de Lomé,

— autofinanciamento integral da produção comunitária, numa base anual,

— integração da produção de xarope de inulina,

— adopção do regime de abastecimento das refinarias comunitárias,

— adopção de mecanismos de resposta aos acordos do GATT.

Por outro lado, a Comissão observa que a OCM do açúcar, apesar de não ter sido incluída nas reformas de 1992 e da Agenda 2000, integra vários objectivos dessas reformas, a saber, o controlo da produção e das despesas orçamentais.

Principais constatações do Tribunal

a) Como o observa o Tribunal (ponto 24), os serviços da Comissão dispunham de informações exaustivas sobre o mercado do açúcar, que foram comunicadas na totalidade ao Conselho, para este tomar a sua decisão. Nenhuma delegação solicitou à Comissão que apresentasse propostas alternativas, à excepção de duas, que pediram uma redução dos preços.

b) A Comissão tem consciência das dificuldades relacionadas com a obtenção de informação relativa à situação económica da indústria açucareira. Os problemas de confidencialidade são inerentes à recolha de informação relativa aos custos de produção efectivos da indústria açucareira, bem como da indústria de segunda transformação, que utiliza 70 % do volume de açúcar consumido na União.

d) A economia dos países ACP, nomeadamente da Maurícia, está efectivamente muito dependente da continuação dos regimes preferenciais relativos ao açúcar. É por isso que os países ACP estão muito interessados na manutenção do protocolo sobre o açúcar da Convenção de Lomé.

e) Para respeitar os condicionalismos orçamentais e referentes ao GATT, a Comissão pode limitar o programa de exportação e reduzir as quotas, em caso de necessidade. Seja como for, a Comissão foi sempre obrigada a ter em conta em todas as campanhas a realidade económica e comercial do mercado mundial, no que se refere à gestão das quotas.

f) A Comissão não concorda com a observação do Tribunal.

g) As estatísticas que estão na base do cálculo das quotizações à produção são fornecidas pelo Estados-Membros. Na sequência da realização do mercado único, as estatísticas relativas às trocas comerciais intra-comunitárias são mais difíceis de obter, devido à regulamentação específica desse mercado único.

Contudo, o autofinanciamento do regime é assegurado não só numa base anual, como também numa base plurianual, e as verificações efectuadas pelos serviços da Comissão demonstram que a cobertura das despesas de exportação dos excedentes comunitários pelas quotizações à produção é sempre efectiva.

No entanto, a Comissão toma nota das sugestões do Tribunal de Contas.

h) São efectuados controlos pelas autoridades competentes dos Estados-Membros: os serviços aduaneiros e os serviços pertinentes dos Ministérios das Finanças e dos Ministérios da Agricultura. A Comissão efectua, por seu turno, auditorias a esses controlos, através do processo de apuramento das contas e de visitas (sem aviso prévio) dos serviços da Comissão à indústria açucareira.

RESULTADOS

b) No que se refere à concorrência, a Comissão está ciente das críticas que incidem sobre a falta de concorrência no âmbito do presente regime. Porém, sublinha o carácter homogéneo do produto (açúcar) colocado no mercado comunitário em condições de garantia semelhantes e com um nível de qualidade muito apreciado, no interior como no exterior da Comunidade.

c) Ver mais atrás os comentários à «OCM do açúcar».

INTRODUÇÃO

3. O Tribunal, no anexo 1 ao seu relatório, apresenta o orçamento comunitário para o açúcar para o período de 1995-2000. Através do sistema de quotizações à produção, o custo orçamental efectivo do regime foi muito reduzido, inclusive em relação ao montante bruto do orçamento. Os custos líquidos foram de 990 milhões de euros em 1999, de 706 milhões de euros em 1998 e deverão ser de 833 milhões de euros em 2000.

A Comissão observa que mais de 90 % dessas despesas líquidas correspondem aos custos de exportação de uma quantidade equivalente ao açúcar importado dos países ACP (1,7 milhões de toneladas), representando portanto uma ajuda ao desenvolvimento.

A Comissão considera excessiva a estimativa feita pelo Tribunal dos custos suportados pelo consumidor (ver pontos 81-82).

MERCADOS COMUNITÁRIO E MUNDIAL DO AÇÚCAR

10. As existências mundiais de funcionamento aumentam com o aumento do consumo mundial.

12. A regulamentação comunitária autoriza produções não abrangidas pelas quotas, para além das quantidades sob garantia comunitária.

Este açúcar não abrangido pelas quotas deve ser exportado em bruto para o mercado mundial, respeitando as regras estabelecidas pela OCM.

13. Os excedentes de açúcar no mercado comunitário são de cerca de 3 milhões de toneladas. São constituídos, por um lado, pelos excedentes da produção comunitária relativamente ao consumo, que equivalem a 1,3 milhões de toneladas e que são consequência da quota de produção de beterraba fixada pelo Conselho. Por outro lado, compreendem também uma quantidade de açúcar equivalente às exportações preferenciais provenientes dos países ACP e da Índia, ou seja, cerca de 1,7 milhões de toneladas, em consequência dos acordos preferenciais adoptados pelo Conselho.

Para apreciar estes excedentes, será conveniente ter em conta os seguintes aspectos:

— a necessidade de existências de funcionamento,

— as necessidades de açúcar para a exportação de produtos transformados à base de açúcar.

Finalmente, observe-se que o açúcar branco da Comunidade é escoado no mercado mundial desse tipo de açúcar, em que existe uma procura evidente, que não pode ser satisfeita, pelo menos a curto prazo, por outros países.

GESTÃO EFECTUADA PELA COMISSÃO

Propostas da Comissão relativas às quotas

18-31. A Comissão constata com satisfação que o Tribunal reconhece que os serviços da Comissão «efectuaram uma avaliação exaustiva do funcionamento do regime do açúcar, dos seus efeitos e dos desafios que se lhe colocavam. Um grupo de trabalho interno examinou um vasto leque de opções de reforma, algumas das quais bastante radicais» (ponto 24 das observações do Tribunal).

Consequentemente, a Comissão dispunha de todos os elementos necessários para apresentar as suas propostas ao Conselho, ao Parlamento e ao Comité Económico e Social, propostas essas que prevêem uma alteração importante do regime. Efectivamente, o regime foi renovado sem alterações três vezes em quatro anos, na expectativa dos resultados das negociações do GATT. Na fase que antecedeu a apresentação da proposta da Comissão para o período de 1995-2001, a Comissão, o Conselho de Ministros e os grupos de trabalho receberam todas as informações necessárias para tomarem as suas decisões. As delegações não solicitaram à Comissão que apresentasse propostas alternativas, e só duas delegações defenderam uma redução dos preços.

A Comissão sublinha que o Conselho aprovou por grande maioria (82 votos em 87) a proposta da Comissão, com o parecer favorável do Parlamento Europeu.

Propostas anuais relativas aos preços institucionais

Dados utilizados na elaboração das propostas de preços

33-36. Face à impossibilidade real de ter acesso aos custos de produção efectivos da indústria em geral, a Comissão elabora as suas análises com base nos dados fornecidos pelos organismos e publicações profissionais especializados, e ainda com base nos resultados publicados pelas indústrias açucareiras.

A Comissão chama a atenção para o congelamento efectivo dos preços institucionais e, por consequência, da margem de fabrico, há mais de 15 anos (houve mesmo uma redução de 2 %, em 1989/1990), que esteve na origem de uma descida dos preços e das margens nesse período, em termos reais.

Mais especificamente no que se refere ao ponto 36, o estudo citado pelo Tribunal não é corroborado pelos factos.

Tomada em conta dos objectivos da PAC

37-38. O facto de os preços mínimos terem sido mantidos sem alterações durante 15 anos esteve na origem de uma redução dos preços, em termos reais, para os agricultores. Uma descida dos preços compensada por ajudas directas aos agricultores acarretaria custos orçamentais substanciais, que não seriam compatíveis com as limitações orçamentais para o período de 2000-2006.

No que se refere aos aspectos ambientais, o consumo de adubos, herbicidas e pesticidas utilizados por tonelada de beterraba ou por tonelada de açúcar produzida tem vindo a diminuir regularmente (redução das doses aplicadas por hectare e aumento dos rendimentos por hectare).

Nível dos preços

39-41. A Comissão sublinha os seguintes aspectos:

a) O congelamento dos preços desde 1984-1985;

b) O facto do Conselho ter adoptado as propostas da Comissão por grande maioria;

c) É perfeitamente normal que a Comissão só apresente uma proposta depois de ter analisado a situação económica e de ter tido em consideração a realidade política da Comunidade tal como se apresenta no momento.

Preço do açúcar de cana bruto proveniente dos países ACP

42-45. Após ter analisado as justificações fornecidas pelos países ACP para cada campanha, a Comissão propõe os preços a esses países, tendo em conta, na medida do possível, os factores económicos, e dentro do limite do preço de intervenção comunitário. No processo de negociação, e apesar dos pedidos desses países, a Comissão sempre considerou que um preço mais elevado não permitiria escoar esse açúcar sem uma ajuda comunitária e poria em causa o princípio da preferência comunitária.

Gestão do programa de exportação

46-52. O cálculo teórico da restituição no sector do açúcar baseia-se no preço de intervenção e não no preço praticado no mercado interno, ao contrário do que acontece noutros sectores. Este método de cálculo não só se adapta bem à realidade, como também limita muitíssimo a margem de manobra das empresas de comercialização, cuja competitividade depende essencialmente da situação no mercado mundial.

A gestão das adjudicações deve ter em conta a realidade económica e comercial do mercado mundial tal como se apresenta em cada campanha.

Organização dos processos de concurso

53. A gestão desta OCM é apoiada pelos Estados-Membros, através do Comité de Gestão. Os processos de concurso são transparentes; a percentagem de pareceres favoráveis no Comité de Gestão nestas últimas cinco campanhas foi de cerca de 95 % (223 pareceres favoráveis em 233 concursos).

54. A Comissão entende que o seu papel de bom gestor não admite a utilização de elementos especulativos como critério de adjudicação das licenças.

A repartição das adjudicações ao longo de todo o ano permite abastecer o mercado em função das necessidades e, consequentemente, emitir certificados correspondentes a volumes mais importantes quando a procura é maior.

Sistema de autofinanciamento

55-59. A Comissão observa que, nos termos da regulamentação existente e do acordo de Marraquexe (OMC), os custos de escoamento dos excedentes da produção comunitária (independentemente das quantidades correspondentes às importações dos países ACP e da Índia) são integralmente cobertos pelas quotizações à produção. O autofinanciamento do regime é assegurado numa base não só anual, como também plurianual, e as verificações efectuadas pelos serviços da Comissão demonstram que a cobertura das despesas de exportação destes excedentes comunitários pelas quotizações à produção é efectiva.

56-57. A regulamentação inerente ao mercado único dificulta a elaboração de estatísticas comunitárias, devido aos diferentes limites mínimos de declaração estabelecidos pelos Estados-Membros.

58. A utilização de certificados foi já prevista pela Comissão e discutida no Comité de Gestão. Actualmente, esse sistema não permitiria resolver as dificuldades relacionadas com os produtos transformados.

Medidas financeiras, de gestão e de controlo da OCM

59. A unidade de apuramento das contas da Comissão efectua de vez em quando controlos da produção e das existências, mas o risco de despesas injustificadas é considerado baixo. A frequência dos controlos reflecte esta avaliação dos riscos. Os últimos controlos foram efectuados no período de 1991-1994.

60-63. Em 1999 foi elaborado um documento de trabalho da Comissão, dirigido às autoridades dos Estados-Membros, sobre o controlo do regime de armazenagem de açúcar, nos termos do Regulamento (CEE) n.º 4045/89, destinado a dar orientações aos agentes que efectuam controlos *ex post* nos termos do Regulamento (CEE) n.º 4045/89. Esses controlos *ex post* têm o objectivo específico de reconciliar os registos de produção e armazenagem com as contas financeiras e quaisquer outros documentos comerciais a nível das empresas.

Capacidade de resposta da Comissão aos vários intervenientes na OCM e aos acontecimentos que a afectam

67. A Comissão não era obrigada a consultar o Comité de Gestão do Açúcar antes de iniciar a sua avaliação, tal como não é obrigada a consultar o Comité de Gestão quando efectua estudos internos ou quando encomenda estudos externos. Contudo, o Comité de Gestão foi informado de que ia ser iniciada uma avaliação da OCM do açúcar e, nomeadamente, recebeu o caderno de encargos, por ocasião da abertura do concurso, em Abril de 1999.

EXAME DO REGIME DO AÇÚCAR

Introdução

68-70. O relatório de avaliação da OCM do açúcar será transmitido pela Comissão ao Tribunal de Contas assim que estiver disponível, acompanhado pelo comentário do grupo director e, nomeadamente, por uma apreciação da qualidade da avaliação.

Realização dos objectivos da OCM

72. a) O Tribunal observa que o rendimento da cultura da beterraba pode ir «até ao dobro do rendimento de culturas alternativas». É necessário colocar algumas reservas ou acrescentar algumas explicações a esta observação. As culturas alternativas com as quais se estabelece a comparação são provavelmente os cereais, ou seja, as culturas mais comuns e menos rentáveis. O resultado da comparação com a cultura da batata ou do algodão seria muito diferente.

Os produtores de beterraba são também produtores de trigo ou de carne de bovino, por exemplo, e é o seu rendimento global que conta para os objectivos estabelecidos à PAC pelo Tratado.

d) A UE decidiu limitar as quotas por região, política que demonstra da sua parte uma vontade clara de salvaguardar um certo nível de produção em todas as regiões da Comunidade, de modo a contribuir directamente para o desenvolvimento do mundo rural, tanto a nível da cultura da beterraba, como a nível do fabrico de açúcar. A Comissão chama a atenção do Tribunal para o facto de que os objectivos de multifuncionalidade da actividade agrícola correspondem a uma política deliberada de desenvolvimento rural.

73. É o próprio Tribunal que observa que os preços no mercado mundial não podem ser considerados como um indicador completamente objectivo. Efectivamente, os preços na UE não são diferentes dos que são praticados em muitos outros países industrializados.

A título de exemplo:

— Os preços do açúcar nos Estados Unidos, no Canadá e na Austrália são 2,9 vezes mais elevados do que o nível dos preços no mercado mundial. Nos Estados Unidos, o «preço de intervenção» do açúcar fixado para o período de 1996-2002 é semelhante ao que foi fixado para a Comunidade.

— Na Noruega, onde todo o açúcar é comprado no mercado mundial, os preços do açúcar branco no consumidor são mais ou menos os mesmos do que na Comunidade, e os de alguns produtos transformados são mesmo consideravelmente mais elevados.

74. Os aumentos das quotas indicados no gráfico 2 seguiram-se na maioria dos casos aos sucessivos alargamentos da UE. O aumento das quotas na década de 1970 relacionava-se com a escassez da oferta de açúcar. Na década de 1990, os excedentes de produção da UE mantiveram-se relativamente estáveis.

A situação excedentária existente actualmente no mercado mundial deve-se ao grande aumento da produção em vários países que se incluem entre os maiores produtores de açúcar. Efectivamente, a oferta no mercado mundial aumenta em cerca de 1,0 milhões de toneladas/ano, ao passo que as exportações comunitárias para esse mercado se mantiveram sempre estáveis (5 a 5,5 milhões de toneladas) e são acíclicas. Mas o Brasil que, de resto, instituiu um programa de produção de álcool, na década de 1990 aumentou as suas exportações de 1,5 milhões de toneladas/ano para 11,0 milhões de toneladas/ano, em 1999/2000, num mercado mundial onde a oferta total é de cerca de 38 milhões de toneladas, e a Tailândia e a Austrália aumentaram também as suas exportações. Neste último país foram instituídas ajudas directas à produção, assim como ajudas estruturais.

75. Ressalvando que os produtores de beterraba não são produtores especializados, mas também produtores de trigo, de carne de bovino, etc., o quadro que se segue dá uma ideia geral da importância da cultura da beterraba em certas regiões da Comunidade.

Região	Percentagem do número total de explorações agrícolas que produzem beterraba (1997) ([1])	Percentagem da área agrícola regional cultivada com beterraba (1997) ([2])	Percentagem da produção agrícola total (1995) ([2])
Bélgica	22,0 %	6,9 %	4,8 %
Niedersachsen	14,1 %	4,9 %	4,7 %
Sachsen-Anhalt	30,3 %	5,1 %	10,4 %
Picardie	53,6 %	12,5 %	22,6 %
Nord Pas-de-Calais	45,3 %	7,8 %	9,5 %
Emilia-Romagna	13,8 %	6,2 %	4,5 %
Marche	15,5 %	8,2 %	10,1 %
East Anglia	37,8 %	10,9 %	10,5 %

([1]) Farm structure survey.
([2]) Regio database.
Fonte: Eurostat.

Custos de realização dos objectivos

78. a) Segundo a Comissão, as quantidades de açúcar correspondentes às importações preferenciais não devem entrar no cálculo do excedente estrutural, que só diz respeito à produção comunitária. Nos termos da regulamentação aplicável à OCM do açúcar, este excedente estrutural, estabelecido com base nas quotas de produção, é de cerca de 10 % do consumo (1,3 milhões de toneladas). Nos termos dos acordos da OMC, a Comunidade é autorizada a exportar 1,2735 desses 1,3 milhões de toneladas.

b) O preço mundial não pode ser considerado um indicador completamente objectivo, como o reconhece o próprio Tribunal, no ponto 82 do seu relatório.

c) O nível das existências é de 2 milhões de toneladas, das quais só 1,1 milhões de toneladas estão normalmente disponíveis, o que é inferior a 10 % do consumo.

d) A Comissão está consciente de que o regime foi mesmo assim objecto de certas críticas, em que a falta de concorrência era imputada à segmentação acentuada do mercado e à concentração da indústria. No entanto, e como o demonstram os múltiplos processos *antitrust* da Comissão neste sector, assim como as multas impostas recentemente (British Sugar/1997, Irish Sugar/1999), a Comissão procura limitar os efeitos anti-concorrenciais do regime, através de uma aplicação activa das regras comunitárias em matéria de concorrência no sector do açúcar.

e) Na opinião da Comissão, o custo destes controlos para a organização de toda a fileira do açúcar parecem ser razoáveis, em comparação com as quotizações à produção.

80. As quotizações cobradas à produção e os custos de exportação de uma quantidade de açúcar equivalente às importações provenientes dos países ACP, que representam o essencial das despesas orçamentais, são independentes do consumo.

A Comissão recorda que o método de cálculo das quotizações à produção se baseia na identificação da percentagem das despesas que estão a cargo dos produtores comunitários.

81. O montante de 6 500 milhões de euros não é representativo e, de acordo com a Comissão, não reflecte a realidade económica e orçamental. Baseia-se num cálculo que assenta em dados de base (preços mundiais e preço de intervenção) que têm um significado meramente teórico. Efectivamente, o preço mundial de 200 euros por tonelada considerado pelo Tribunal não constitui um indicador pertinente dos preços no consumo, devido quer à sua grande volatilidade, quer ao seu nível actual, que se situa acima do custo de produção dos produtores mais eficientes. O Tribunal refere, de resto, que se não trata de um «indicador completamente objectivo».

Além disso, o cálculo do Tribunal não tem suficientemente em conta as realidades económicas relacionadas com o equilíbrio do mercado do açúcar. Se a Comunidade tivesse de se abastecer no mercado mundial, essa procura suplementar acarretaria imediatamente uma subida muito importante dos preços mundiais.

A OCM do açúcar, tal como outras OCM, baseia-se numa preferência comunitária, combinada com um sistema de intervenção e um regime de exportação. Esta combinação está na origem de uma grande estabilidade dos preços e da oferta ao consumidor e à indústria transformadora, que são assim protegidas da volatilidade excessiva do mercado mundial. O mercado mundial do açúcar caracteriza-se actualmente pela existência de excedentes, devido ao aumento da produção de cana-de-açúcar (nomeadamente no Brasil, em consequência das subvenções concedidas no mercado do álcool produzido a partir da cana-de-açúcar), ao passo que a produção de açúcar na Comunidade se manteve estável. A procura mundial, apesar de ter aumentado, não teve capacidade para absorver esse aumento da produção. O resultado foi o aumento das existências mundiais registado nestes últimos anos, que representam actualmente cerca de 50 % do consumo a nível mundial.

82. É necessário ter em conta o facto de que as reservas (cerca de 1,0 milhões de toneladas) só estão disponíveis em caso de calamidade natural. A Comissão propôs, de resto, ao Conselho que fosse retirado a esse açúcar C de reserva o benefício do reembolso mensal das despesas de armazenagem, mas o Conselho tem rejeitado regularmente esta proposta da Comissão.

Por outro lado, é necessário estabelecer uma distinção entre as reservas mínimas (± 0,4 milhões de toneladas), que são obrigatórias, e as existências consideradas necessárias pelo comércio (± 0,84 milhões de toneladas). Por todas estas razões, a Comissão não concorda com o cálculo efectuado pelo Tribunal no que se refere ao custo das existências comunitárias para o consumidor. Na realidade, o custo para o consumidor é o mesmo, pois o sistema permite assegurar um abastecimento normal.

83. A concentração da indústria açucareira evoluiu de forma semelhante à de outros sectores com OCM diferentes das do açúcar.

84. A Comissão considera que a integração da isoglicose e do xarope de inulina na OCM do açúcar se justificava, atendendo a que os mercados estão estreitamente interligados e a que essa integração correspondia a uma vontade política de manutenção da produção de açúcar. A Comunidade é obrigada a enquadrar a produção de isoglicose, fabricada a partir de produtos de base geralmente importados de países terceiros sem restrições financeiras, da mesma forma do que a produção de açúcar, restringida pelo regime de quotas e com responsabilidade financeira dos produtores comunitários. Este elemento fundamental foi reconhecido pelo Tribunal de Justiça.

85. A Comissão observa que a retenção efectuada pelos Estados-Membros é actualmente de 10 % da quotização e que, a partir de 1 de Janeiro de 2001, passará a ser de 25 %. Assim, o montante de 290 milhões de euros é apenas indicativo, pois o montante exacto da retenção dependerá do montante efectivo das quotizações.

86. É correcto que a PAC tem um preço para o orçamento comunitário e para o consumidor. O regime do açúcar faz parte desse preço, muito embora o autofinanciamento da produção comunitária abrangida pelas quotas não deva ser esquecido.

Os possíveis custos de regime devem ser considerados tendo em conta os objectivos da PAC, tal como são estatuídos no Tratado, e as obrigações internacionais da UE. Além disso, deverá ser tido igualmente em conta o carácter residual do mercado mundial do açúcar, cujos preços são geralmente inferiores ao custo de produção dos produtores mais eficientes.

Mecanismos da OCM do açúcar, em particular o nível das quotas de produção e de apoio aos preços

89. Ver a resposta da Comissão ao ponto 73, mais atrás.

90. Para a Comissão, o facto de não ter sido proposto açúcar para intervenção constitui uma indicação do bom financiamento da OCM e do seu regime de armazenagem, assim como da boa gestão das exportações pelo Comité de Gestão e pelos serviços da Comissão.

91. A Comissão está ciente das críticas à compartimentação do mercado e ao reduzido nível de concorrência no sector. Porém, considera que estes fenómenos podem ser atribuídos em parte às características do produto: homogeneidade, procura estável e elevadas despesas de transporte. Por outro lado, as trocas intra-comunitárias representam mais de 30 % do consumo de açúcar em bruto e 26 % do consumo de açúcar sob a forma de produtos transformados.

92. O açúcar é indubitavelmente um produto de base, mas o seu peso no orçamento das famílias é muito limitado. No que se refere à Comunidade, a quota-parte do açúcar em percentagem das despesas de consumo totais situa-se entre 0,2 e 0,3 %. Um sistema baseado na descida do preço do açúcar e no apoio orçamental directo aos agricultores teria um custo orçamental certo. Porém, não é certo que a descida dos preços do açúcar à porta da fábrica fosse transmitida ao consumidor final de açúcar e de produtos transformados.

OCM do açúcar: as reformas de 1992 e da Agenda 2000

94. Ver a resposta da Comissão no ponto «OCM do açúcar» da síntese, mais atrás.

Os mecanismos foram estabelecidos para garantir preços mínimos a pagar pela indústria aos produtores agrícolas.

Além disso, a beterraba é um produto perecível.

95. Ver a resposta da Comissão ao ponto 94.

96. Ver as respostas da Comissão aos pontos 81 e 82. O Tribunal baseia o seu raciocínio no nível das restituições à exportação correspondentes a um período em que os preços mundiais foram dos mais baixos destes últimos 30 anos.

97. O problema ambiental relacionado com a água deriva da irrigação, que pertence ao domínio das políticas nacionais. Além disso, a beterraba só é irrigada em certas regiões do Sul da Comunidade, como o seriam também as culturas alternativas nessas regiões.

O problema da água, a ser considerado, deverá sê-lo principalmente do ponto de vista da eventual poluição dos lençóis freáticos. Sob este ponto de vista a beterraba, que é mantida no solo até ao fim do ano agrícola, esgota os recursos em azoto. Mas este risco é tanto mais limitado, quanto a qualidade industrial da beterraba é incompatível com o excesso de adubação.

No que se refere à aplicação de herbicidas e pesticidas (ver ponto 38), a quantidade aplicada por hectare pode ser reduzida, obtendo um rendimento mais elevado, graças aos progressos da técnica.

CONCLUSÃO

99. a) e b) É difícil obter informações exactas, nomeadamente no que se refere aos custos de produção da indústria açucareira, devido à necessidade de respeitar a confidencialidade. Porém, os serviços da Comissão dispõem de um leque de informações alargado, provenientes dos Estados-Membros, das organizações profissionais e das empresas produtoras e utilizadoras de açúcar, apesar de essas informações exprimirem interesses contraditórios.

100. Segundo a Comissão, as quantidades de açúcar correspondentes às importações preferenciais não devem entrar no cálculo do excedente estrutural, que só diz respeito à produção comunitária. As importações provenientes dos países ACP (1,6 milhões de toneladas), ou uma quantidade equivalente, podem ser exportadas sem entrar em linha de conta para os compromissos internacionais assumidos no âmbito do GATT. Nos termos da regulamentação aplicável à OCM do açúcar, este excedente estrutural, estabelecido com base nas quotas de produção, é de cerca de 10 % do consumo (1,3 milhões de toneladas).

[Ver também a resposta ao ponto 13 e à alínea a) do ponto 78.]

No que se refere ao custo orçamental líquido (660 milhões de euros), corresponde na prática ao custo de exportação de uma quantidade de açúcar equivalente às importações provenientes dos países ACP e da Índia (1,6 milhões de toneladas), em consequência das obrigações internacionais da Comunidade, previstas no protocolo ACP/UE e no acordo com a Índia.

Finalmente, no que se refere ao custo para os consumidores, 30 % do consumo corresponde ao açúcar não transformado, e os restantes 70 % ao açúcar consumido sob a forma de produtos transformados.

101. No que se refere aos custos do açúcar para os consumidores, no caso do açúcar não transformado, o preço desse produto no estádio da distribuição é de perto do dobro do preço de intervenção e, no que se refere ao açúcar consumido sob a forma de produtos transformados, o açúcar representa apenas 5 a 10 % do preço pago pelo consumidor. Em termos de poder de compra, o preço do açúcar na Comunidade é dos mais baixos do mundo.

Ver também a resposta ao ponto 108.

102. A Comissão sublinha que a OCM do açúcar integra desde 1968 e, principalmente, a partir de 1986 vários objectivos prosseguidos pelas reformas de 1992 e da Agenda 2000, a saber, o controlo da produção e das despesas orçamentais. Por outro lado, a competitividade nos mercados mundiais é assegurada pelo regime de exportação de açúcar abrangido pela quota e pelo escoamento do açúcar não abrangido pela quota. As normas de protecção do ambiente aplicam-se à cultura da beterraba e à indústria açucareira, tal como a todas as outras culturas e indústrias, ainda que fosse conveniente reforçar essas políticas. O desenvolvimento rural é assegurado pela actividade económica importante promovida pela cultura da beterraba e pela indústria açucareira nas zonas rurais.

No que se refere a uma melhor visibilidade para o contribuinte, refira-se, entre outros aspectos, que as despesas líquidas do orçamento correspondem ao custo dos compromissos da UE para com os países ACP e a Índia.

103. A Comissão sublinha que a beterraba não é uma monocultura e que os produtores de beterraba são também produtores de trigo e de carne de bovino. Efectivamente, a área média cultivada de beterraba por exploração é de 6/7 hectares. Além disso, nas zonas agrícolas onde está implantada a indústria açucareira é atribuída uma quota à quase totalidade dos agricultores.

104. Os serviços da Comissão procedem a uma análise permanente do regime da OCM do açúcar, assim como das alternativas. No que se refere às propostas apresentadas pela Comissão ao longo da década de 1990, os inconvenientes das soluções alternativas eram maiores do que as vantagens, em comparação com o regime em vigor.

105. A opção referida pelo Tribunal, que consistiria em adoptar os mecanismos da reforma de 1992, acarretaria um custo orçamental muito elevado (1 125 milhões de euros, para uma redução de 25 % do preço, compensada apenas em 50 %), incompatível com as disponibilidades orçamentais existentes no âmbito das perspectivas financeiras para o período de 2000-2006, fixadas em Berlim em Março de 1999 e confirmadas pelo Parlamento Europeu.

106. Ver a resposta ao ponto 105.

As respostas dadas pela Comissão aos pontos 88 a 93 demonstram que os mecanismos actuais da OCM do açúcar têm sido adequados.

107. O presente sistema de quotas expira no fim da campanha de comercialização de 2000-2001. A Comissão decidiu apresentar ao Conselho, a 4 de Outubro, uma proposta de alteração da organização comum de mercado do sector do açúcar, a título provisório e por um período de dois anos, e iniciar os estudos de impacto necessários com vista à reforma da OCM do açúcar. Esses estudos analisarão, entre outros aspectos, as críticas formuladas pelo Tribunal de Contas e por terceiros.

No estádio actual, subsistem numerosas incertezas relacionadas com aspectos técnicos, susceptíveis de influenciar qualquer alteração radical do regime do açúcar. Além disso, é necessário analisar o regime actual e todas as alterações de que possa ser objecto em função das repercussões dessas alterações para o sector, bem como, nomeadamente, para as culturas concorrentes, o apoio à indústria, o emprego, os consumidores, as regiões ultraperiféricas e os PMA, pesando os respectivos custos e vantagens.

Uma reforma fundamental deste sector, destinada a dar resposta às diferentes críticas, exigirá uma revisão do regime de quotas e do nível dos preços de intervenção. Aspectos como a concentração crescente dos mercados, a falta de concorrência ou a diferença entre o preço cobrado pelo produtores e o que é pago pelos consumidores não dizem apenas respeito ao sector do açúcar, mas sim a toda a indústria alimentar. Estas relações complexas exigem uma análise aprofundada.

A Comissão efectuará um estudo destinado a avaliar os aspectos acima expostos, bem como o nível de concorrência nos principais sectores alimentares (não só do açúcar, como também da carne, dos produtos lácteos e dos cereais).