



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÓMICOS, INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Aguarda resultados  
de arg. PCP de intervenção.  
22.5.07  
RL

EXCELENTÍSSIMO SENHOR  
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA  
REPÚBLICA

N/Ref: 64/CAEIDR

Data: 16.Maio.2007

ASSUNTO: PETIÇÃO 135/X/1ª - CONFEDERAÇÃO DOS AGRICULTORES DE PORTUGAL  
(MEDIDAS AGRO-AMBIENTAIS)

Nos termos do Artº 20 da Lei do Exercício do Direito de Petição, junto envio a Vossa Excelência o Relatório referente à **Petição 135/X/1ª** – que “*Solicitam uma intervenção da Assembleia da República para que lhes seja atribuído aquilo a que legalmente consideram ter direito, tendo em conta que as Medidas Agro-ambientais são da maior importância para o País, sendo que em 2005 o Ministério da Agricultura decidiu não proceder ao pagamento das mesmas.*”, o qual foi apreciado na reunião desta Comissão realizada em 16 de Maio, tendo as Conclusões, Recomendações e o Parecer sido rejeitadas, com os votos contra do PS e os votos a favor do PSD, PCP, CDS-PP e PEV.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,

(Rui Vieira)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Gabinete do Presidente
N.º de Entrada 208270
Classificação
23/05/07 1/1
Data
17/05/07

A Petição foi submetida a debate na Reunião Plenária de 15/06 de 2007.  
Deve ser dado cumprimento ao disposto no n.º 4 do Art.º 20.º da Lei das Petições.  
Mccollins

**COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÓMICOS, INOVAÇÃO  
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**Petição n.º 135/X/1ª**

*(Solicitam uma intervenção da Assembleia da República para que lhes seja atribuído aquilo a que legalmente consideram ter direito, tendo em conta que as Medidas Agro-ambientais são da maior importância para o País, sendo que em 2005 o Ministério da Agricultura decidiu não proceder ao pagamento das mesmas)*

**Relatório**

**I - Nota prévia**

A presente Petição, da iniciativa da Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP) e assinada por 9 402 cidadãos, deu entrada na Assembleia da República em 23 de Maio de 2006.

Por despacho de 25 de Maio de 2006, o Senhor Presidente da Assembleia da República remeteu-a à Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional, para apreciação, a qual nomeou Relator o signatário do presente Relatório.

**II - Da petição**

**1. Objecto da petição**

Os peticionários «solicitam uma intervenção da Assembleia da República para que lhes seja atribuído aquilo a que legalmente consideram ter direito, tendo em conta que as Medidas Agro-ambientais são da maior importância para o País, sendo que em 2005, o Ministério da Agricultura decidiu não proceder ao pagamento das mesmas».

Para justificarem o seu pedido, alegam os peticionários que as Medidas Agro-ambientais consistem em apoios aos agricultores que exploram as suas terras de modo compatível com a protecção e a melhoria do ambiente e que desde 2000, o Ministério da Agricultura procurou incentivar os agricultores a aderirem aos modos de produção agrícola preconizados por estas medidas.





Estas Medidas estão estabelecidas no «Plano de Desenvolvimento Rural (PDRu), aplicável ao território continental de Portugal, em conformidade com o estabelecido nos Regulamentos (CE) n.º 1257/1999, do Conselho, de 17 de Maio de 1999 e n.º 1750/1999, da Comissão, de 23 de Julho de 1999, relativos ao desenvolvimento rural, e na Decisão da Comissão de 8 de Setembro de 1999, que fixou uma repartição indicativa por Estado-membro das dotações de desenvolvimento rural financiadas pelo FEOGA-Garantia, no período de 2000-2006.».

Em 2005, o Ministério da Agricultura, ao contrário do que vinha sendo a prática, decidiu não proceder ao pagamento das ajudas devidas pelas novas candidaturas feitas nesse ano.

De acordo com os peticionários «(...) como justificação para o desrespeito das obrigações assumidas com os agricultores, o governo invocou a insuficiências de verbas, isto apesar de em Dezembro de 2005 o Estado Português ter devolvido a Bruxelas verbas avultadas por concretização insuficiente destas medidas».

Com esta Petição é solicitada à Assembleia da República uma intervenção no sentido de lhes ser atribuído aquilo a que legalmente consideram ter direito.

## **2. Exame da petição**

Nos termos do artigo 52º da Constituição da República Portuguesa, *«todos os cidadãos têm o direito de apresentar, individual ou colectivamente, aos órgãos de soberania (...), reclamações ou queixas para defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral (...)»*.

Nos termos do artigo 247º e seguintes do Regimento da Assembleia da República, o direito de petição previsto na Constituição e na lei exerce-se perante a Assembleia, designadamente, por meio de petição.

Satisfazendo o disposto no n.º 3, do artigo 15º da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, alterada pelas Leis n.º 6/93, de 1 de Março, e n.º 15/2003, de 4 de Junho (Lei do Exercício do Direito de Petição) e n.º 3, do artigo 250º do Regimento, verifica-se que não ocorre nenhuma das causas legalmente previstas no artigo 12º para o indeferimento liminar da presente petição e que a mesma observa os requisitos formais legalmente fixados nos n.º 2 e 4 do artigo 9º, razão pela qual esta foi correctamente admitida.

Assim sendo, a Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional pode e deve apreciar a Petição n.º 135/X.

Nos termos do n.º 2, do artigo 17º da Lei do Exercício do Direito de Petição, *«a audição dos peticionantes é obrigatória sempre que a petição seja subscrita por mais de 2000 cidadãos»*.

Assim, procedeu-se à audição dos peticionários, que é obrigatória no caso *sub judice*, por a presente Petição integrar mais de 2.000 assinaturas (concretamente 9.402).

Considerando, no entanto, a impraticabilidade de serem ouvidos na Comissão todos os cidadãos subscritores, foi apenas notificado, em representação de todos os peticionários, o Sr. João Machado, que é o primeiro subscritor da Petição em apreço e representante da



Confederação dos Agricultores de Portugal (enquanto entidade promotora da presente Petição).

A Comissão procedeu à respectiva audição no dia 20 de Julho de 2006, onde estiveram presentes os primeiros subscritores da petição, Senhores João Machado e Luís Mira, que vinham acompanhados pela Eng.ª Cláudia Gonçalves.

Começaram por, em síntese, referir os seguintes pontos:

«

- As Medidas Agro-ambientais consistem em apoios aos agricultores que exploram as suas terras de modo compatível com a protecção e a melhoria do ambiente. Valores como a conservação das paisagens tradicionais, do solo e de outros recursos naturais e da diversidade genética são objecto destas medidas.
- Estabelecidas pelo Regulamento (CE) n.º 1257/1999, são aplicadas em Portugal através do Regulamento de Aplicação da Intervenção de Medidas Agro-Ambientais, do Plano de Desenvolvimento Rural (RURIS), consagrado na Portaria n.º 1212/2003 e subsequentes alterações.
- Desde 2001 que o Ministério da Agricultura procurou incentivar os Agricultores a aderirem aos modos de produção agrícola preconizados por estas medidas, no que conseguiu ser bem sucedido, em particular a partir de 2004. Inclusive em 2003 houve uma alteração e ampliação das medidas para se tornarem mais apelativas.
- Os subsídios às Medidas Agro-ambientais são atribuídos desde 2000, por candidatura, aos agricultores que seguem práticas que melhor respeitam o meio ambiente. Após a aprovação das candidaturas os agricultores estabelecem contratos de cinco anos com o Ministério da Agricultura, que lhes atribui um subsídio anual por exploração agrícola.
- Em 2005, contrariando a sua posição anterior, o Ministério da Agricultura, inopinadamente, decidiu não proceder ao pagamento das ajudas devidas, embora tivesse recebido as candidaturas apresentadas pelos agricultores, feito a sua verificação administrativa e controlado no terreno uma amostra das mesmas pelos serviços do Ministério, havendo provas de que estes agricultores cumpriram.
- O Senhor Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas tomou a decisão política de suspender as novas candidaturas, que implicariam o pagamento de 70 milhões de euros por ano nos próximos cinco anos, para garantir o pagamento dos subsídios aos cerca de 100 mil agricultores que têm recebido apoios desde 2000, que correspondem a cerca de 95 milhões de euros.
- Em causa está a atribuição de 70 milhões de euros a 25.125 candidaturas, aos apoios para medidas que visam a protecção do ambiente apresentadas em 2005 e que o Ministério da Agricultura indeferiu alegando falta de dotação orçamental, isto apesar de em Dezembro de 2005 o Estado Português ter devolvido a Bruxelas verbas avultadas por concretização insuficiente destas medidas.
- Lembrou que a Comissão Europeia fez uma avaliação do cumprimento destas medidas e só houve quatro países que não cumpriram a totalidade do orçamento do QCA. Portugal executou pouco mais de 80%, sendo o país mais mal classificado da tabela. Segundo o





relatório apresentado, Portugal apesar de só ter 4% do orçamento contribuiu com mais de 35% das devoluções, concluindo-se que além de não cumprir com as metas do Ambiente não era bom para a sua própria economia.

- Na opinião do Sr. João Machado, este verdadeiro absurdo assume contornos dramáticos para mais de duas dezenas de milhar de agricultores que vêem as suas expectativas defraudadas, os seus rendimentos postos em causa e, em não poucas situações, a sua subsistência ameaçada. Salientou que a CAP não tinha por hábito manter rupturas com o Ministério, a não ser por absoluta necessidade. A postura tinha sido sempre de colaboração com o poder político.
- Salientou que até Outubro de 2005 estas candidaturas deviam ser pagas. Tal não aconteceu, não tendo o Ministério respondido ao pedido de esclarecimento e em 2006 participou que não ia pagar estas medidas e portanto não cumpriria com os contratos. Assim, foi comunicado aos agricultores um ano depois. No entanto se um agricultor decidir não cumprir o contrato é penalizado.
- Considera ser "um desrespeito total dos agricultores que cumpriram as regras agro-ambientais e uma situação de má gestão e mesmo de gestão danosa de um dossier comunitário que levou à não utilização de verbas que Portugal dispunha e que foram beneficiar outros países".
- O Eng.º Luís Mira ressaltou a má gestão do Senhor Ministro referindo que havia gastos em 2006 que rondavam os 40% não tendo sido pago absolutamente nada. "Portugal é o país que menos verba utiliza e é inaceitável que se desperdice", acrescentou o responsável da CAP.
- O Senhor Ministro argumentou que, "perante o rigor orçamental vigente", o Governo teve de optar entre pagar Medidas Agro-ambientais e indemnizações compensatórias a 100 mil agricultores que deixariam de receber as ajudas em 2005, defendendo ainda que as medidas beneficiariam apenas quatro por cento dos agricultores. O Sr. João Machado considerou ser falso porque são 26 mil agricultores que "não são grandes", e 500 mil hectares. Trata-se de uma medida agro-ambiental, com um efeito positivo para o ambiente e para a sociedade.
- O Senhor Ministro da Agricultura mandou também instaurar um inquérito para averiguar se confirmava o uso abusivo da "electricidade verde", que, entretanto, mandou suspender.
- Estes e outros argumentos foram entregues a vários técnicos da Direcção-Geral de Agricultura da Comissão Europeia, em Bruxelas, de quem a CAP espera uma pressão para que o Governo português "pague os seus compromissos".
- Esta petição visa alertar a Assembleia da República e cada um dos seus Deputados para a gravíssima violação da legalidade promovida pelo Ministério da Agricultura, para a falência de um sistema de incentivos que visava melhorar o ambiente e o meio rural do país e para as dificuldades económicas desnecessárias impostas a um sector já tão fragilizado.



- Considerando que as Medidas Agro-ambientais são da maior importância para o país, para a sustentabilidade do seu mundo rural e para um considerável número de agricultores portugueses, os agricultores solicitam a intervenção deste Órgão de Soberania para que lhes seja atribuído a que legalmente têm direito.» (do Relatório da Audição elaborado pela assessora, Dra. Maria do Carmo Guedes)

Atendendo ao disposto na alínea a) do nº1 e do nº3 do artigo 20º da Lei do Exercício do Direito de Petição, deverá a presente Petição ser apreciada em Plenário, na medida em que é subscrita por um número de cidadãos superior a 4.000 cidadãos.

Cabe ainda referir que, ao abrigo do disposto nos números 1 e 3 do artigo 17º da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 6/93, de 1 de Março e pela Lei n.º 15/2003, de 4 de Junho, **esta Comissão solicitou em 24 de Outubro de 2006, por carta do Relator, ao Ministério da Agricultura, informação considerada necessária sobre o objecto da presente Petição, em especial a viabilidade de acolhimento da pretensão dos peticionários. A resposta do Ministério da Agricultura foi recebida a 2 de Fevereiro de 2007.**

### **3. Enquadramento e avaliação do conteúdo da Petição**

3.1. Na análise das reclamações da Petição foram tidas em conta as posições e esclarecimentos assumidos por diversos intervenientes no processo das «Medidas Agro-ambientais» em 2006, nomeadamente:

i) A audição da delegação dos Peticionários, no dia 20 de Julho de 2006, no âmbito da Subcomissão de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, e a documentação que entregaram à Subcomissão (cujo relato sucinto atrás se transcreve);

ii) A resposta do Ministro da Agricultura, de 2 de Fevereiro de 2007, à carta do Relator da Comissão dos Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional (CAEIDR), de 24 de Outubro de 2006 (documentos que se anexam ao presente Relatório), e os comunicados públicos do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, de 3 de Abril de 2006, «Medidas Agro-ambientais, Perguntas e Respostas», de 27 de Março de 2006, «Nota Explicativa – Política Agrícola – Agro-ambientais» e de 17 de Fevereiro de 2006, «Ministério da Agricultura prolonga por mais um ano Medidas Agro-ambientais e Indemnizações Compensatórias»;

iii) As audições e debates realizados na Assembleia da República, e em particular a Audição realizada a 14 de Março de 2006 em sede da CAEIDR e o Debate de Urgência realizada na Sessão Plenária de 27 de Abril de 2006;

iv) O processo [Proc.R-1304/06 (A2)] instaurado pelo Provedor da Justiça, sobre «Queixa apresentada na Provedoria da Justiça. Medidas Agro-ambientais», com Relatório e Carta enviada ao Ministro da Agricultura em 27 de Julho de 2006;

v) A resposta, de 24 de Outubro de 2006, da Comissão Europeia da Agricultura à Pergunta Escrita (E-3961/06) apresentada por Deputada Portuguesa do GUE/NGL;





vi) Foram ainda consideradas as posições de muitas organizações agrícolas que, através de comunicados públicos ou reclamações que fizeram chegar à Assembleia da República, se manifestaram sobre o problema.

vii) Refira-se ainda que a análise e as considerações feitas estão centradas na aplicação do RURIS, isto é, a parte do PDRu correspondente ao território continental sobre o qual incide igualmente a resposta do Ministro da Agricultura. Contudo, no ponto 3.6. faz-se, a partir dos dados comunitários, uma abordagem global para o País, incluindo também os Açores e a Madeira.

**3.2. Os objectivos, significado e importância das «Medidas Agro-ambientais»** estão suficientemente explicitados e descritos em inúmeros documentos oficiais, de muitas organizações agrícolas e de especialistas, pelo que se torna desnecessária qualquer nova referência. Cabe, no entanto, assinalar que as «Medidas Agro-ambientais» constituíram uma das intervenções do RURIS – Plano de Desenvolvimento Rural, com aplicação em todo o território do Continente, durante o período de 2000 a 2006. O Plano, publicado em Dezembro de 1999 (com uma versão revista em 19 de Outubro de 2000), estava em conformidade com o estabelecido nos Regulamentos (CE) N.º 1257/1999 do Conselho, de 17 de Maio de 1999 e N.º 1750/1999 da Comissão, de 23 de Julho de 1999, relativos ao desenvolvimento rural, e na Decisão da Comissão, de 8 de Setembro de 1999, que fixava uma repartição indicativa por Estado-membro das dotações de desenvolvimento rural financiadas pelo FEOGA-Garantia, no período de 2000-2006.

Este Plano, o RURIS, integrava, para lá da intervenção «Medidas Agro-ambientais», outras três: «Reforma Antecipada», «Indemnizações Compensatórias» e «Florestação das Terras Agrícolas», e pretendia atingir o «conjunto dos seguintes Objectivos Específicos:

- Reforço da competitividade económica das actividades e fileiras produtivas agro-florestais, salvaguardando os valores ambientais e a coesão económica e social;
- Incentivo à multifuncionalidade das explorações agrícolas, tendo em vista a sua diversificação interna e viabilidade económica;
- Promoção da qualidade e da inovação da produção agro-florestal e agro-rural visando um crescimento sustentado da produtividade e uma resposta eficaz às novas exigências em matéria de qualidade e de segurança alimentar;
- Valorização do potencial específico dos diversos territórios rurais e apoio ao seu desenvolvimento e diversificação económica;
- Melhoria das condições de vida e de trabalho dos agricultores e das populações rurais, através do seu rejuvenescimento e defesa dos rendimentos;
- Reforço da organização, associação e iniciativa dos agricultores e dos demais agentes do desenvolvimento rural na definição e concretização da nova estratégia do desenvolvimento.»



### 3.3. Reclamações da Petição e justificação do Ministério da Agricultura

3.3.1. A reclamação dos Peticionários é objectiva: o Governo, ao arrepio do que vinha sendo feito em anos anteriores (2000, 2001, 2002, 2003 e 2004), não procedeu ao «pagamento das ajudas» das candidaturas às Medidas Agro-ambientais apresentadas em 2005, «embora tivesse recebido as candidaturas apresentadas pelos agricultores, feito a sua verificação administrativa e controlado no terreno uma amostra das mesmas».

A justificação do Ministério da Agricultura para o não pagamento das ajudas mostrou-se, ao longo de todo este processo, prolixa, errática, confusa e, muitas vezes, contraditória. Assinale-se que, apesar de solicitada na Carta do Relator da CAEIDR a «informação julgada conveniente sobre o objecto da referida Petição», o Ministério limitou-se a responder (por vezes de forma claramente insuficiente) às 24 Questões pedidas pelo Relator.

Mas julga-se que, das declarações do Ministro da Agricultura e dos documentos com origem no Ministério da Agricultura sobre o assunto, poderão enunciar-se cinco argumentos, no essencial todos determinados por um – a questão orçamental –, e que foram utilizados isoladamente ou articulados:

- i) As limitações orçamentais;
- ii) As «injustiças» da regulamentação aplicável;
- iii) As opções pelo pagamento das «Indemnizações Compensatórias» e pela prorrogação das candidaturas que terminavam em 2005;
- iv) O comprometimento orçamental do futuro Quadro de fundos 2007/2013 (PDR);
- v) A inexistência de «contrato» entre o agricultor e o Ministério da Agricultura.

Analisemos, de forma tanto quanto possível sintética, estes cinco «argumentos».

#### 3.3.2. A questão orçamental

i) A limitação da dotação orçamental foi o argumento central esgrimido pelo Ministro e o Ministério da Agricultura. Assinale-se: de forma objectivamente pouco clara e pouco transparente, que dotação orçamental estava em causa e era insuficiente? A do Orçamento do Estado (OE) para 2005? A do OE para 2006? A dotação da contribuição comunitária do RURIS? Ou apenas das contrapartidas nacionais? Nunca tal foi suficientemente explicitado!

ii) A dotação orçamental, em cada ano, das Medidas Agro-ambientais é constituída por duas componentes: a contribuição comunitária 75% (ou 85% a partir de 2005) e a componente nacional 25% (ou 15% a partir de 2005), representando a soma das duas a «despesa pública» com essas ajudas. A «contribuição comunitária» está, para o País, desde 1999, estabelecida de forma indicativa pelas Decisões da Comissão, de 8 de Setembro de 1999 (199/659/CE) e de 26 de Junho de 2000 (2000/426/CE). Para o continente foi fixada pela Decisão (2000/3368/CE), de 22 de Novembro, posteriormente alterada ao longo do período 2000/2006 por Decisões da Comissão, conforme propostas do Estado Português, e a partir da Comunicação (obrigatória) do Estado Português à Comissão, até 30 de Setembro do ano anterior [nos termos do Artigo 55º do Regulamento (CE) n.º 817/2004, da Comissão, de 29 de Abril]. Essas dotações foram, em 2006, acrescentadas pelas verbas da Modulação.





A versão do Plano transmitida pelo Estado Português à Comissão, a 20 de Outubro de 2000, e na Decisão da Comissão n.º C (2000) 3368 de 22/11/00, figura como Anexo um «Quadro financeiro indicativo global» onde foram estabelecidas não só as contribuições anuais e global do FEOGA-Garantia, mas também as dotações (anuais e global) da Despesa Pública, e logo implícita e «indicativamente», as verbas (anuais e global) das contrapartidas nacionais a inscrever em cada Orçamento do Estado de 2000 a 2006!

Estes procedimentos «orçamentais» integram também o conjunto das verbas para as outras três intervenções no quadro do RURIS. A componente nacional inscrita como despesa do IFADAP em cada OE tem, naturalmente, origem nas receitas nacionais do OE e deverá, inevitavelmente, ter um valor que assegure a **total absorção das verbas** da prevista contribuição comunitária para esse ano. Concretizemos: em Setembro de 2004 o XVI Governo Constitucional (PSD/CDS-PP/Santana Lopes) informou a Comissão Europeia das possíveis despesas com as Medidas Agro-ambientais em 2005 (e com as outras três intervenções do RURIS) e logicamente que no OE para 2005 (concretizado em Outubro/Novembro de 2004) estabeleceu, a partir dessas previsões no Orçamento do Ministério da Agricultura (IFADAP), o cabimento orçamental para as necessárias contrapartidas nacionais. Seria estranho (mas foi o que sucessivamente aconteceu) que qualquer governo não disponibilizasse as verbas suficientes para absorver a totalidade da contribuição comunitária!

iii) Nas cartas enviadas aos agricultores em Fevereiro e Março de 2006, a comunicar o indeferimento de candidatura no âmbito do RURIS, o Ministério da Agricultura justificava: *«De acordo com o disposto no n.º 4 do art. 87.º do regulamento da Intervenção “Medidas Agro-Ambientais” (Portaria n.º 1212/2005), a aprovação das candidaturas e a sua eventual hierarquização está condicionada à existência de dotação orçamental para o efeito. Deste modo, face à situação orçamental verificada em 2005, constatou-se não existir disponibilidade orçamental para contemplar a aprovação de candidaturas a medidas que não tenham sido objecto de compromisso anterior a 2005.»*

Quando o Ministro da Agricultura vem falar da insuficiência orçamental para pagar as novas candidaturas de 2005 está, tanto quanto parece, a referir-se à insuficiência da dotação nacional no **OE de 2005**. Dotação que deveria acolher a despesa das candidaturas às Medidas Agro-ambientais de anos anteriores confirmadas em 2005, os encargos por Medidas Agro-ambientais não pagas em 2004 e **as novas candidaturas em 2005**.

Neste quadro, seriam justas as críticas do Ministro ao Governo anterior (em funções até 12 de Março de 2005), que no OE para 2005 não orçamentou as verbas adequadas. Mas o Ministro perde toda a razão quando o novo Governo (em funções desde 12 de Março) apresenta, em 24 de Junho de 2005, um Orçamento Rectificativo (Proposta de Lei 39-A/2005 de 29 de Julho), onde poderiam ser inscritas as verbas adequadas para completar a necessária dotação nacional do OE de 2005, para o integral aproveitamento das verbas comunitárias.

Assinale-se que, no debate de apresentação do Orçamento Rectificativo, o Governo podia já ter um primeiro balanço do custo global das Medidas Agro-ambientais para 2005 – as candidaturas tinham sido entregues até 15 de Maio – e tinha igualmente conhecimento das dívidas a agricultores decorrentes de Medidas Agro-ambientais de 2004 e anos anteriores ainda não pagas.





Na Questão 15 da Carta do Relator pergunta-se «porque razão não orçamentou o Governo, no Orçamento Rectificativo para 2005 e no Orçamento do Estado para 2006, as verbas suficientes para o integral aproveitamento dos fundos comunitários em 2005 e 2006, face à existência de um número suficiente de candidaturas?»

A resposta não deixa margem para dúvidas: «(...) **face à conjuntura de restrições orçamentais**, a opção do Governo foi a de honrar todos os compromissos já assumidos, dentro do âmbito das disponibilidades orçamentais existentes, e de não comprometer, por mais cinco anos, o novo Quadro Comunitário de Apoio e as novas opções de política agrícola e de desenvolvimento rural a ele inerentes.» (sublinhado do Relator)

Na resposta do Ministério da Agricultura à Questão 16 diz-se que a dotação inicial da comparticipação nacional do projecto Medidas Agro-ambientais para 2005 era de 32,6 milhões de euros. Mas refere, na mesma resposta, que, no âmbito do Orçamento Rectificativo (Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho) «(...) foi efectuada uma alteração orçamental que implicou uma redução de 7.236.400 €». Isto é, o Governo não só não acrescentou, como reduziu a dotação inicial a 25,4 milhões de euros.

Na mesma resposta do Ministério da Agricultura à Questão 16 informa-se que «A dotação inicial da comparticipação nacional do projecto Medidas Agro-ambientais para 2006 ascendeu a 28.000.000 €.»

Mas nem aqueles valores foram utilizados, pois, na resposta à Questão 5, diz-se que a dotação nacional para 2005 foi de 21,6 milhões de euros e para 2006 de 20,1 milhões de euros, com os graus de execução de 94,63% em 2005, e 94,92% em 2006 (até 30 de Novembro de 2006). Anote-se a falta de lógica que evidencia bem a decisão política que foi tomada pelo XVII Governo, de as dotações orçamentais nacionais para as Agro-ambientais serem em 2005 e 2006, respectivamente, 21,6 e 20,1 milhões de euros, depois de um valor de 34,4 milhões de euros em 2004! Isto é, nem sequer um valor idêntico ao de 2004 fixou o Governo nos Orçamentos do Estado de 2005 e 2006!

Entretanto, em 2005, não foram utilizados pelo País 47,4 milhões de euros de contribuições comunitárias do PDRu, o que permitiria pagar mais 55,8 milhões de euros de Medidas Agro-ambientais (47,4 milhões de euros mais 8,4 milhões de euros de comparticipação nacional). No âmbito do continente não foram gastos 41,5 milhões de euros, ou seja, com a comparticipação nacional, 48,8 milhões de euros.

Em 2006, caso tivesse utilizado totalmente a verba disponibilizada pela Comissão Europeia para o País, o Governo poderia ter disposto de 254,1 milhões de euros, a que se acrescentariam 22,9 milhões de euros da modulação. Ou seja, relativamente ao valor fixado pela Decisão (229,2 milhões de euros), o País não utilizou  $(254,1 + 22,9 - 229,2)$  47,8 milhões de euros! No continente, não se utilizaram  $(227,0 + 20,9 - 222,9)$  25 milhões de euros, isto partindo do princípio que toda a verba prevista para o RURIS se gastou!

Na resposta à Questão 18 informa-se que os «Novos compromissos apurados no Continente na campanha de 2005» correspondiam (23 379 beneficiários) a uma despesa global de 52,4 milhões de euros (44,5 milhões de euros de contribuições do FEOGA mais 7,9 milhões de euros de dotação nacional), ou seja, teria havido cabimento orçamental para pagar as novas candidaturas. E ainda sobrava para pagar parte dos acréscimos de despesas com as «candidaturas com aumentos de áreas superiores a 2 hectares na campanha de 2005», que correspondia (3 328 beneficiários) a uma despesa global de 17,4





milhões de euros (14,8 milhões de euros de contribuição FEOGA mais 2,6 milhões de euros de dotação nacional) (Resposta à Questão 19)! Aliás, o Governo poderia obter um volume de verbas superior ao indicado pela Comissão aproveitando, como fizeram diversos Estados-membros, montantes não utilizados por outros Estados!

Refira-se ainda que o Governo poderia, em 2006, ter apresentado um Orçamento Rectificativo para reforçar as dotações necessárias ao total aproveitamento das contribuições para o RURIS. E teria tido possivelmente o apoio da generalidade das bancadas parlamentares!

**iv) No desenvolvimento da sua argumentação em torno da insuficiência orçamental para pagamento das novas candidaturas das Medidas Agro-ambientais em 2005, o Ministro e o Ministério da Agricultura utilizam como instrumento de legitimação das suas decisões a Portaria n.º 1212/2003, de 16 de Outubro e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 58/2003, de 11 de Abril.** Concretamente, referindo que a Portaria estabelece, no n.º 4 do seu Artigo 87.º, que as candidaturas são aprovadas em função da dotação orçamental existente; que a Resolução do Conselho de Ministros previa uma dotação anual de cerca de 57 milhões de euros para as Medidas Agro-ambientais, além de enformar (as «linhas orientadoras» da) a Portaria. Assinale-se que esta é uma abordagem do enquadramento legal do problema demasiado parcial, para não dizer enviesada, em função do que se pretende demonstrar.

A Resolução do Conselho de Ministros tem uma utilização inaceitável e capciosa, independentemente de tal não significar uma avaliação favorável do seu rigor e adequação ao que se propunha. A Resolução do Conselho de Ministros, que não revoga normativos anteriores, estabelece um quadro de reforço dos valores aproximado e desejável (segundo o Governo então em funções) da despesa pública com o RURIS, «condicionado pelas seguintes orientações: a) Aumento do Apoio aos pequenos agricultores; b) Reforço do apoio à conservação e melhoria do ambiente; c) Apoio dos sistemas de agricultura tradicionais para os quais não existem alternativas economicamente viáveis.». E mais não poderia fazer, face a valores mutáveis em cada ano e que em cada ano relevam apenas e exactamente do n.º e tipo de candidaturas, do plafond estabelecido pela Comissão Europeia após a Comunicação do Estado membro até 30 de Setembro do ano anterior e da respectiva comparticipação nacional inscrita no OE desse ano.

O valor de 57 milhões de euros para as Medidas Agro-ambientais que, segundo o Governo, era o plafond determinado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 58/2003, é obtido pela identificação das verbas Protecção do ambiente – 29 milhões de euros e Sistemas de Agricultura Tradicionais – 28,1 milhões de euros com a totalidade das Medidas Agro-ambientais! Pela mesma ordem de razões, o actual Governo deveria ter identificado 19,3 milhões de euros para «Pequenos Agricultores» com a totalidade da verba para Indemnizações Compensatórias! Ora, basta comparar esses valores com os montantes da despesa pública autorizada para essas intervenções do RURIS do Relatório de Execução de 2003 e 2004, para verificar que se estava apenas a tratar de uma perspectiva de reforço de verbas!

O que a Resolução do Conselho de Ministros n.º 58/2003 refere «é uma comparticipação financeira anual da UE de cerca de 195 milhões de euros para o RURIS» que, completada com os 25% da comparticipação nacional, significaria uma disponibilização global anual de 260 milhões de euros!





A Portaria n.º 1212/2003, de 16 de Outubro, diz o óbvio: só se pode pagar até ao limite da dotação orçamental!

Mas, fundamentalmente, o que está em causa é que o Ministro e o Ministério «esqueceram» todos os outros normativos, de datas anteriores àqueles, que enquadram todo o regime do RURIS, que prevalecem na hierarquia legislativa, e que não tinham sido revogados. Normativos que explicam como se constrói a dita **dotação orçamental das Medidas Agro-ambientais**.

v) O Ministro e o Ministério da Agricultura «esqueceram» o Decreto-Lei n.º 8/2001, de 22 de Janeiro, que estabeleceu «*as regras gerais de aplicação do Plano de Desenvolvimento Rural, abreviadamente designado por RURIS, para o período de 2000 a 2006*» (Artigo 1.º - Objecto). Decreto-Lei que foi objecto de correcção do Artigo 4.º e Artigo 7.º sem qualquer significado para o assunto em causa pelo Decreto-Lei n.º 2002/2001, de 13 de Julho. Aliás, a Portaria 1212/2003, de 16 de Outubro, é redigida «*Ao abrigo do disposto no n.º 2 do Artigo 3.º da Decreto-Lei n.º 8/2001, de 22 de Janeiro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 2002/2001, de 13 de Julho*»! Os referidos Decretos-lei são revogados posteriormente pelo Decreto-Lei n.º 64/2004, de 22 de Março (também «esquecido»), em razão de alterações na estrutura orgânica do Ministério (criação do Instituto de Desenvolvimento Rural e Hidráulica) e da tentativa de «*simplificação da coordenação e gestão das diversas intervenções, por forma a tornar mais célere a respectiva aplicação, quer para a Administração, quer para os agricultores*», mas que não alterou aspectos essenciais da legislação inicial. Ora, o Decreto-Lei n.º 8/2001 estabelecia que ao «gestor» do RURIS competia: alínea f) do Artigo 4.º (Coordenação e gestão) «*Assegurar que sejam cumpridas as condições necessárias de cobertura orçamental das candidaturas/Projectos*»; e, no Artigo 21.º (Cobertura orçamental):

«1 – *A cobertura orçamental das despesas públicas decorrentes da aplicação do presente diploma é assegurada por verbas comunitárias e do Orçamento do Estado.*

2 – *As verbas relativas à gestão e acompanhamento do RURIS serão suportadas pelo Orçamento do Estado, sendo os respectivos encargos inscritos anualmente no PIDDAC do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.*»

E o Decreto-Lei n.º 64/2004, de 22 de Março, que o substituiu, estabelece de forma mais precisa, que à coordenação do RURIS (IDRHa) competia, alínea c) do Artigo 5.º (Coordenação) «*Elaborar, anualmente, a previsão das despesas, para cumprimento da alínea b) do n.º 1 do artigo 47.º do Regulamento (CE) n.º 445/2002, da Comissão, de 26 de Fevereiro, e assegurar a inscrição no PIDDAC das verbas necessárias para a cobertura orçamental das candidaturas;*», e no artigo 14.º (Cobertura orçamental), repete o artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 8/2001, de 22 de Janeiro. (Sublinhado do Relator)

O Decreto-Lei n.º 8/2001 estabelecia, logicamente, no seu artigo 9.º (Aprovação das candidaturas: «*Sem prejuízo de outras exigências fixadas ao nível da regulamentação específica de cada intervenção, só podem ser aprovadas as candidaturas que tenham cobertura orçamental assegurada*». Como se vê, a exigência de «*cobertura orçamental assegurada*» para aprovação das candidaturas, não é uma invenção tardia da Portaria n.º 1212/2003, de 16 de Outubro! Aliás, outras das inúmeras Portarias anteriores à n.º 1212/2003, o referem igualmente. **Mas aquele artigo, como a norma idêntica da Portaria 1212/2003 de 16 de Outubro, nada acrescenta, a não ser uma evidência: no Estado de Direito, o Estado só pode pagar o que tiver cobertura orçamental!**





Donde se conclui, sem margens para dúvidas, que, no quadro das suas competências, ao gestor (Decreto-Lei n.º 8/2001), ou à coordenação do RURIS (decreto-lei n.º 64/2004) cabia a elaboração anual da previsão das despesas (em função das presumíveis candidaturas), por forma a assegurar a inscrição no PIDDAC das verbas necessárias para a cobertura orçamental das candidaturas. Como a contribuição comunitária era conhecida como plafond indicativo, restava àquelas entidades calcularem o valor das contrapartidas nacionais necessárias. Vale a pena transcrever aqui o artigo 47.º do Regulamento (CE) n.º 445/2002, da Comissão, de 26 de Fevereiro, referido no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 64/2004 (e também já referido anteriormente no presente texto):

*«1. Até 30 de Setembro de cada ano, os Estados-membros comunicarão à Comissão relativamente a cada documento de programação em matéria de desenvolvimento rural, assim como a cada documento único de programação no que respeita ao apoio às medidas de desenvolvimento rural financiadas pelo FEOGA, secção Garantia, as seguintes informações:*

*a) O ponto da situação das despesas realizadas no exercício em curso e a realizar até ao final desse exercício cobertas pelo apoio comunitário, definidas no n.º 1 do artigo 41.º.*

*b) As previsões de despesas revistas para os exercícios seguintes até ao final do período de programação em causa, no respeito da dotação atribuída a cada Estado-membro.»*

vi) No contexto de uma contribuição comunitária suficiente (tão suficiente que sucessivos governos não a gastaram) e também da flexibilidade do Estado-membro de gerir dentro de limites as verbas indicativas entre as diversas intervenções do RURIS, quando o Ministro e o Ministério falam de insuficiência orçamental, o que querem dizer (e nunca o disseram claramente) é que não estavam orçamentadas no OE de 2005, no Orçamento Rectificativo de 2005 ou no OE para 2006, por decisão do Executivo, as verbas necessárias para as contrapartidas nacionais. E quando estavam, não foram «libertadas» (por cativação ou decisão política do Ministro da Agricultura). **Insuficiência de verbas nacionais que decorre das restrições orçamentais do Pacto de Estabilidade**, como por vezes timidamente se deixou transparecer no debate do assunto.

vii) Seria, aliás, um absurdo, um contra-senso, que fosse de outro modo o procedimento para a cobertura orçamental da despesa pública com o RURIS! Admiti-lo, como sugere o Governo na sua argumentação, seria considerar que depois de longas e duras negociações (o que todos os governos têm dito!) para assegurar uma disponibilidade de verbas tão elevada quanto possível do FEOGA-Garantia para o período 2000/2006 (ou qualquer outro período), depois de compromisso com os órgãos da União Europeia plasmados em documentos oficiais, o Estado português, em acto de deliberada decisão política orçamental, não recebia tudo a que tinha direito, ainda por cima fazendo um mau negócio: para não gastar 25 euros (ou 15 euros), perdia 75 euros (ou 85 euros)!!!

viii) Para se compreender a «confusão» instalada no Ministério da Agricultura sobre as receitas orçamentais e os pagamentos das Medidas Agro-ambientais, uma breve transcrição de alguns documentos e esclarecimentos:

a) Comunicado do Gabinete do Ministro de 3 de Abril de 2006 – Medidas Agro-ambientais, Perguntas e Respostas:



**«Quando são pagas as Medidas Agro-ambientais?»**

Estas medidas são pagas no ano seguinte ao das candidaturas, **em função da dotação decorrente do Orçamento de Estado** (aprovado em Novembro de 2005), e das verbas provenientes da Comissão Europeia. Estas últimas decorrem do montante previamente estimado e comunicado à Comissão pelo Governo Português.

**Quando fica consolidado o orçamento para a Agricultura?**

O orçamento anual para a agricultura inclui, para além das Medidas Agro-ambientais, os apoios ao investimento nas explorações agrícolas, os apoios à instalação de jovens agricultores e muitas outras medidas, como por exemplo, as indemnizações compensatórias. **Só após a votação anual do Orçamento de Estado, fica consolidado o montante global disponível para pagar cada uma das medidas acima referidas.»**

**b) Resposta às Questões n.º 12 e 13 da Carta do Relator da CAEIDR**

**Questão 12 – Quando são ou devem ser pagas aos agricultores as Medidas Agro-ambientais? Em que norma comunitária ou portuguesa está estabelecido que esse pagamento é feito no ano seguinte ao da realização das candidaturas, e não no próprio ano?**

Resposta:

«A calendarização das Medidas Agro-Ambientais está pensada para apresentar alguma correspondência com o ano agrícola, permitindo a apresentação de candidaturas (ou a confirmação das mesmas nos anos subsequentes) até Maio, desenvolvendo as primeiras acções de controlo a partir de Junho, para chegar aos primeiros pagamentos e à efectivação das práticas agrícolas em Outubro, sensivelmente. De resto, as normas que regulam o FEOGA também impõem um pagamento até 16 de Outubro. As candidaturas seleccionadas para controlo físico (5%) podem não ser objecto de pagamento em Outubro, podendo, se os resultados do controlo o justificarem, ser pagas no ano civil seguinte.

**Questão 13 – As contrapartidas do Orçamento de Estado (OE) para um dado ano destinam-se a pagar as candidaturas desse ano ou do ano anterior? Isto é destinam-se a contrapartidas do ano FEOGA que termina a 15 de Outubro desse ano, ou do ano FEOGA anterior?**

Resposta:

As contrapartidas do Orçamento de Estado destinam-se a pagar, maioritariamente, candidaturas do próprio ano, mas também candidaturas de anos anteriores que ainda não tenham sido pagas. Consoante a data em que o pagamento é efectuado, são contrapartidas do exercício FEOGA que termina a 15 de Outubro desse ano ou do exercício FEOGA seguinte.

Isto é, contrariamente ao que o Governo andou a dizer,

**– as verbas para as candidaturas das Medidas Agro-ambientais de cada ano são fixadas no OE desse ano, votado no ano anterior – Medidas Agro-ambientais de 2005,**





OE de 2005 votado em 2004, Medidas Agro-ambientais de 2006, OE de 2006, votado em 2005, etc.

– os pagamentos, de acordo com os regulamentos FEOGA, deveriam ser efectuados até 16 de Outubro das Medidas Agro-ambientais referentes a esse ano, a não ser as seleccionados para o controlo físico (5%), que poderiam ser pagas no ano civil seguinte!

### 3.3.3. A «errada hierarquização» e as «injustiças sociais» da regulamentação aplicável em 2005 e 2006

i) A argumentação do Ministro e do Ministério da Agricultura, subsequente a uma declarada e assumida «contenção orçamental» traduziu-se pela necessidade de fazer opções, sendo que essas opções foram guiadas por três teses: a «errada hierarquização» dos pagamentos das Medidas Agro-ambientais estabelecidas pela Portaria n.º 1212/2003, de 16 de Março; a «injustiça social» que aconteceria caso o Governo optasse pelo pagamento das novas candidaturas das Medidas Agro-ambientais de 2005, e a necessidade de prorrogação dos contratos que terminavam em 2005, para 2006, assegurando uma transição para o Quadro Comunitário a iniciar em 2007. Registe-se e sublinhe-se, estas «opções» só se tornaram necessárias porque o Governo, deliberadamente, não disponibilizou as verbas orçamentais suficientes em 2005 e 2006 para as contrapartidas nacionais necessárias.

#### ii) A hierarquização estabelecida pela Portaria n.º 1212/2003, de 16 de Outubro

O Governo argumentou, umas vezes, que «(...) Se as medidas fossem pagas em função da hierarquização, ter-se-ia apoiado apenas as candidaturas correspondentes às três primeiras medidas – agricultura biológica, **lixiviação e sistemas arvenses de sequeiro**. Nesse caso, 50% do orçamento teria sido gasto apenas com a lixiviação e os sistemas arvenses de sequeiro, medidas que beneficiam apenas 10% do total dos candidatos. Não seriam pagos os planos zonais, a protecção e produção integrada, entre outras medidas consideradas secundárias pela Portaria 1212/2003.» (Medidas Agro-Ambientais, Perguntas e Respostas, Gabinete do Ministro, 3 de Abril de 2006). Anteriormente tinha dito «se eu pagasse até onde tinha dinheiro dentro da hierarquia das medidas agro-ambientais mais importantes, prevista na Portaria de 2003, iria pagar raças autóctones, lixiviação e sistemas arvenses de sequeiro e não teria dinheiro para pagar a protecção integrada nem os planos zonais que são muito mais importantes que a lixiviação.» (O Independente, 10 de Março de 2006).

Em primeiro lugar repetir, outra vez, que a «hierarquização» das Medidas só se tornava necessária por insuficiência orçamental, o que não aconteceria se o Governo tivesse decidido, conforme seria lógico esperar de quem tinha disponibilidade de verbas comunitárias excedentárias para o efeito.

Depois, o Governo poderia ter introduzido na Portaria as alterações necessárias para corrigir a «hierarquização», poderia ter estabelecido uma modulação e/ou plafonamento nas ajudas, ou mesmo a eliminação das medidas que considerava estarem sobrevalorizadas e que provocavam injustiças sociais. Por exemplo, numa aplicação restritiva das Medidas Agro-ambientais, poderia ter reduzido o pagamento das novas candidaturas apresentadas, às Medidas «Manutenção das raças autóctones» e «Planos Zonais» (que aliás contrariamente ao que dizia o Governo, teriam prioridade, mesmo na «hierarquização» da Portaria





1212/2003 de 16 de Outubro, sobre a «Redução da Lixiviação de Agro-químicos para os Aquíferos» e os «Sistemas Arvenses de Sequeiro».

Não colhe a argumentação do Governo (que tomou posse a 12 de Março de 2005) de ser «impossível modificar a Portaria n.º 1212/2003», porque estando as candidaturas às Medidas Agro-ambientais a decorrer desde o início de Fevereiro» não se ia proceder à alteração «das regras a meio do jogo». Para quem depois anulou o jogo, o argumento não faz qualquer sentido, pois aquela possível alteração teria evitado o trabalho e despesa dos agricultores que apresentaram novas candidaturas, os custos de culturas e actividades agrícolas dentro das regras do jogo e os prejuízos do Estado com o controlo das candidaturas. Teria evitado a despesa de associações agrícolas, que fizeram contratação de técnicos para acompanhamento das Medidas Agro-ambientais, e em particular da Prestação e Protecção Integrada e da Agricultura Biológica.

**iii) Outro argumento utilizado para as opções feitas foi o de que o Governo «não pactua com injustiças sociais»,** porque não se revê nas medidas que beneficiam apenas 4% dos agricultores que se candidatam.

Desenvolvendo a sua argumentação, o Governo estabeleceu a seguinte dicotomia: «Pagar Medidas Agro-ambientais ou indemnizações compensatórias a 100 mil agricultores, que deixariam de receber as ajudas em 2005, prolongando-as por mais um ano; ou

*Pagar novas candidaturas a 25 mil agricultores, sendo que 16 mil não são candidaturas novas, mas antes reformuladas. Apenas 9 mil candidaturas são, de facto, novas.»* (Comunicado de Imprensa de 17 de Fevereiro de 2006).

Cabe começar por esclarecer que, conforme as respostas às Questões 17 e 19 da Carta do Relator da CAEIDR, os «Novos Compromissos» seriam de 23 379 beneficiários e haveria 3 328 beneficiários com reformulação de candidaturas com aumentos de área superior a 2 hectares (o que aliás contraria os números referidos no Comunicado de Imprensa de 17 de Fevereiro de 2006!) Mas, fundamentalmente, afirmar que aquela alternativa não faz qualquer sentido, porque o Governo poderia e deveria ter estabelecido no OE de 2005 (através do rectificativo) e/ou no OE de 2006 as dotações necessárias para abranger todo o universo das candidaturas, as velhas e as novas, as Medidas Agro-ambientais e as Indemnizações Compensatórias, em 2005 e 2006. Só se impôs a disjunção porque o Governo não orçamentou as verbas necessárias!

Refira-se ainda o que o Governo escreve na Nota Explicativa de 27 de Março de 2006, «*Em conclusão, o Governo, face à dotação orçamental decorrente do OE 2006, votado no passado mês de Novembro, e com base na legislação decorrente em vigor (n.º 4 do art. 87.º da Portaria n.º 1212/2003), decidiu apoiar um maior número de agricultores de todo o País, em detrimento do apoio a um reduzido número de agricultores localizados em zonas muito limitadas do território nacional, salvaguardando as verbas negociadas para o próximo QCA, por forma a implementar o seu programa em termos de política agrícola.*»

Isto é, o Governo não só insistiu numa interpretação abusiva da Portaria, como esquece que, em 2005, apresentou e aprovou um Orçamento Rectificativo e que o OE 2006 foi por si proposto e votado favoravelmente pela maioria parlamentar que o suporta. Faz «o mal e a caramunha», primeiro restringe o OE e depois diz que não paga porque o orçamento não chega.





Na linha da «injustiça social» foi brandido o argumento de que «a serem aceites as novas Medidas Agro-ambientais representariam um esforço de 70 milhões de euros/ano» (...) e «um terço desta verba seria canalizada para cerca de mil agricultores (4%) que em média receberiam perto de 20 mil euros/ano» (Comunicado de Imprensa de 17 de Fevereiro de 2006). Isto é, o Governo, para não beneficiar mil grandes agricultores, prejudicou 25 mil pequenos e médios! (Ver resposta às Questões n.º 17 e 18) Ora, o Governo, como já acima se disse, poderia ter limitado/reduzido as ajudas para esses mil (com alteração das regras nas medidas «lixiviação» e «arvenses de sequeiro»), sem prejudicar os restantes. O que não quis fazer!

Por exemplo (e como lhe foi sugerido por uma Confederação), o estabelecimento de áreas máximas para as ajudas das Medidas Agro-ambientais à «Redução da Lixiviação», com limites de 100 hectares no sequeiro e 35 hectares no regadio, permitiria uma economia de mais de 22 milhões de euros. Isso implicava com o interesse de alguns produtores mas permitiria pagar aos cerca de 25 mil que apresentaram novas candidaturas às Raças Autóctones, Protecção Integrada, Sistemas Pluriculturais, Olival Tradicional, Pomares Tradicionais, etc..

Como se «esquece» de dizer que do «esforço de 70 milhões de euros/ano» cerca de 59 milhões de euros eram contribuição comunitária, que assim ficou disponível para utilização por outros Estados-membros, e que o esforço orçamental nacional rondava apenas os 11 milhões de euros!

Recusar a argumentação do Governo não significa qualquer juízo de valor sobre o quadro (2000/2007) das Medidas Agro-ambientais (e outros instrumentos do RURIS), pois muitas delas são claramente desproporcionadas, carecendo de equidade e justificação ambiental. Basta ver o que sucedeu com a alteração do limite de área dos 100 hectares para os 500 hectares nas Indemnizações Compensatórias, alteração introduzida pela Portaria n.º 134/2002, de 9 de Fevereiro (da responsabilidade do XIV Governo e do Ministro Capoulas Santos): entre 2002 e 2005 significou acrescentar 739,1 mil euros de ajudas a explorações com mais de 100 hectares, fundamentalmente localizadas a Sul! (Resposta à Questão 6)

#### **3.3.4. As «novas candidaturas de 2005», a prorrogação em 2006 das candidaturas que acabavam em 2005 (candidaturas de 2001) e os compromissos para o futuro quadro de ajudas**

Outro argumento utilizado pelo Ministro e o Ministério foi o de que, no quadro das limitações orçamentais existentes, foi opção do Governo prorrogar para 2006 (o novo quadro entraria em vigor em 2007) as candidaturas feitas em 2001, e que portanto acabavam em 2005, num valor de 20,5 milhões de euros (valor apurado segundo Resposta à Questão 22 da Carta do Relator). É certamente lógica e positiva essa prorrogação, mas para a suportar bastaria e sobriaria o acréscimo que a contribuição comunitária teve em 2006 com as verbas da modulação (20,9 milhões de euros)!

Foi ainda argumento a tese de que aceitar as «novas candidaturas de 2005» significava estabelecer à partida um volumoso comprometimento de verbas do futuro Quadro de Ajudas («350 milhões de euros com 10% das candidaturas» - 70 milhões de euros/ano). Também aqui não parece adequado o argumento, pois o Governo tinha claramente duas saídas para esse problema após 2006: 1) condicionar as novas candidaturas de 2005 a pagamentos





apenas em 2005 e 2006, face ao novo quadro, a partir de 2007, obtendo, se tal fosse necessário, autorização da Comissão Europeia; 2) condicionar essas candidaturas a integrarem-se e adequarem-se, após 2007, na nova regulamentação das Medidas Agro-ambientais conforme reformulação iniciada pelo Governo e com aceitação das restrições que daí decorressem: redução ou eliminação da ajuda.

### 3.3.5. O problema do «contrato» entre o agricultor-candidato às ajudas das Medidas Agro-ambientais e o Estado

i) Segundo o Ministro e o Ministério, os agricultores candidatos não podiam «esperar» que, feitas as candidaturas e cumpridas as imposições culturais da regulamentação existente, estivessem tacitamente aprovadas essas candidaturas. Porque argumentaram, a partir da Portaria 1212/2003, deixou de haver um «contrato formal» com o IFADAP (no Documento Perguntas e Respostas de 3 de Abril de 2006 informa-se erradamente que era com o INGA), e a aprovação passou a estar dependente «da aprovação do Orçamento Geral (!) do Estado» (Perguntas e Respostas de 3 de Abril de 2006). Se este tem dotação orçamental, as candidaturas são aprovadas e pagas. Se não tem (como sucedeu em 2005) não são aprovadas!

Como passou então o agricultor a saber se a sua candidatura foi aprovada? Por comunicação do MADRP a dizer-lhe se teve ou não cabimento orçamental! Ou seja, como aconteceu, um ano (e mais) depois de feita a candidatura!

Esta situação (e a sua argumentação) é um absurdo económico e uma monstruosidade jurídica num Estado de direito!

ii) É um absurdo económico, um atentado à racionalidade económica da exploração agrícola, porque não é possível dizer a um empresário para que assuma um compromisso de certos condicionamentos (meios, métodos, opções) de produção, reduzindo a produtividade agro-pecuária, oferecendo-lhe como contrapartida uma compensação monetária para compensar a redução da rentabilidade, que depois pode ou não ser concretizada em função de decisões exteriores à exploração! Não estamos então perante um processo de candidatura a projectos agro-ambientais, a quem são atribuídas ajudas monetárias, de incentivo e compensação, mas perante um jogo (não será um acaso a referência tantas vezes feita a «regras de jogo»), em que umas vezes se ganhará (se houver cobertura orçamental) e outras se perderá (falta de disponibilidade orçamental). Tal não tem qualquer sentido ou lógica económica ou ambiental.

iii) É uma monstruosidade jurídica porque um processo de candidaturas que visam determinados objectivos do Estado e que têm custos e consequências produtivas para os candidatos, deve o Governo sancioná-las em tempo oportuno, sendo tacitamente aprovadas ou reprovadas em período adequado, para que o candidato tenha a possibilidade, caso a candidatura seja reprovada, de prosseguir a produção liberta dos constrangimentos que o acesso à ajuda impunha. Não pode é ser utilizado o «acto tácito negativo» (a que fez referência o Provedor de Justiça) através da consideração que o «não pagamento», «no prazo máximo de decisão definido de acordo com as regras do procedimento administrativo» significaria indeferimento tácito da sua pretensão, podendo então o candidato recorrer contenciosamente contra o indeferimento. Porque é que o haveria de fazer se em 2003 e 2004 as candidaturas foram tacitamente aprovadas, sem qualquer





referência a disponibilidades orçamentais? Mais, nunca o não pagamento no prazo oficialmente regulamentado (pagamentos FEOGA-Garantia), significou o indeferimento da candidatura! Então, reiterados antecedentes não têm qualquer valor jurídico? Eu só posso recorrer do que tenho como e quando confirmado que foi indeferido! E no caso vertente, não havia sequer a suposição de que tal aconteceria, bem pelo contrário! No mínimo o Estado deveria alertar os candidatos dessa possibilidade no acto de candidatura!

Sublinhe-se ainda que para a complexidade desse julgamento, se acrescenta o facto de a relação «contrato Estado/agricultor» ser intermediada por associações agrícolas, por decisão anterior do Estado, e que o XVII Governo não revogou!

Não pode haver «direito» no quadro jurídico português que fundamente a assunção voluntária de compromissos, tendo como contrapartida uma ajuda financeira estatal, expressos numa candidatura pública, sem que simultaneamente imponha que o Estado as sancione tempestiva e explicitamente, obrigando ou libertando a candidatura, da execução desses compromissos! Como argumentou uma organização agrícola (ANPOC) «(...) não se afigura possível que um contrato (aquele celebrado entre Estado/Agricultores) pudesse ficar dependente de um acto formal (inscrição da verba no Orçamento de Estado) a realizar meses após esse mesmo contrato estar em vigor. É que, se assim fosse, uma parte do contrato (neste caso o Estado), facilmente poderia desvincular-se unilateralmente de um contrato, já em vigor durante alguns meses, em virtude de não cumprir uma questão formal que só a ele lhe competia.»

iv) Para que não hajam dúvidas sobre o significado substantivo da ajuda prevista pelas Medidas Agro-ambientais, atente-se no que se estabelece no n.º 1 e 2 do Artigo 24.º (Capítulo VI – Medidas Agro-ambientais) do Regulamento (CE) N.º 1257/1999 do Conselho, de 17 de Maio de 1999 relativo ao apoio do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) ao desenvolvimento rural, e que altera e revoga determinados regulamentos:

«1. O apoio concedido como contrapartida dos compromissos agro-ambientais será anual e calculado com base:

- na perda de rendimento,
- nas despesas adicionais resultantes dos compromissos,
- na necessidade de proporcionar um incentivo.

O custo de investimentos não produtivos em infra-estruturas necessários para o respeito dos compromissos pode igualmente ser tido em conta no cálculo do nível da ajuda anual.

2. Os montantes máximos anuais elegíveis para apoio comunitário constam do anexo. Esses montantes são baseados na área específica da exploração a que dizem respeito os compromissos agro-ambientais.»

E no anexo estabelece-se que para culturas anuais são 600 euros/hectare, para culturas perenes especializadas são 900 euros/hectare e para outras utilizações das terras são 450 euros/hectare!



v) E, finalmente, porque não há nem houve razões para que o Estado não procedesse de forma tempestiva no saneamento das candidaturas. A única razão resulta da violação por parte do Estado dos procedimentos estabelecidos nas regulamentações nacional e comunitária nos períodos temporais adequados. Vejamos. As candidaturas processam-se entre Fevereiro e 15 de Abril, período em geral prolongado até 15 de Maio. No mínimo a 15 de Maio o Governo em funções tem o quadro financeiro fixado – contribuição comunitária decidida e cabimento da despesa pública possível (componente comunitária mais componente nacional) inscrita no OE desse ano (votada em Novembro do ano anterior), e tem a despesa previsível face às candidaturas entregues.

A gestão desse encontro de «orçamentos» – conciliação, rateio, decisão – é então inteiramente possível até ao fim do 1.º semestre. Inclusive na verificação de que o previsível custo das candidaturas é superior à despesa pública prevista no OE, podendo então o Governo admitir uma possível reafectação de verbas de origem comunitária (verbas não gastas por outros países), a complementar com dotação orçamental nacional do OE para o ano seguinte. Ou então, pura e simplesmente, fazer o necessário rateio.

Refira-se que o «contrato formal» que havia antes da entrada em vigor da Portaria n.º 1212/2003 de 16 de Outubro não acrescentava nada em termos de gestão orçamental do pagamento das ajudas. Esse «contrato» não era assinado entre o IFADAP e o agricultor a partir do pressuposto ou da consideração de que o Estado dispunha de disponibilidades orçamentais para o pagar, mas apenas de que o agricultor cumpria os requisitos para aceder à ajuda!

#### **3.4. A terrível «embrulhada» da legislação de enquadramento do RURIS**

Um dos problemas mais sérios que enfrentaram os agricultores e as suas organizações na concretização do Programa de Desenvolvimento Rural RURIS 2000/2006, e que está certamente também na base do evidente desperdício de fundos comunitários foi a permanente e profunda instabilidade normativa que se verificou.

No espaço temporal de 7 anos (2000/2006) e 5 governos (XIII e XIV Governos PS/Guterres, XV Governo PSD/CDS-PP Durão, Portas, XVI Governo PSD/CDS-PP Santana, Portas, XVII Governo PS/Sócrates), salvo erro de contabilização, e sem referir a produzida pela União Europeia, produziram-se 3 Resoluções do Conselho de Ministros, 4 Decretos-Leis, 37 Portarias, 22 Despachos, 1 Despacho Normativo e um largo conjunto de Cartas Circulares (IFADAP) interpretando/esclarecendo normativos. Mesmo o actual Governo no espaço de 2 anos de Governação produziu 6 Portarias! Mesmo dois Governos com a mesma maioria parlamentar conseguiram produzir alterações significativas das regras!

E as alterações não se verificaram apenas na regulamentação das ajudas – que culturas e produções tinham direito e o valor das ajudas. Fizeram-se alterações dos procedimentos «utilizando-se», a partir de 2003, primeiro as associações de agricultores como prolongamento do aparelho do Estado, a quem depois se retiraram «prerrogativas estatais» quando as coisas ficaram difíceis, descartando-se o Estado de responsabilidades, tentando passá-las para as estruturas associativas.





### 3.5. A apreciação pela Provedoria de Justiça da queixa apresentada sobre «Medidas Agro-ambientais»

Não parece suficientemente desenvolvida, nem fundamentada, a análise realizada pela Provedoria de Justiça, pelo que não parecem razoáveis nem justificáveis as suas conclusões.

Em matéria orçamental procedeu a uma reflexão a partir dos pontos de partida do Ministério da Agricultura, concretamente da Portaria 1212/2003, de 16 de Outubro, não cuidando de ter em conta toda a legislação e antecedentes sobre o assunto, reproduzindo os vícios de raciocínio do Governo.

A chamada à colação do Regulamento (CE) n.º 1360/2005, da Comissão, de 18 de Agosto, para apoiar a tese do Ministério da Agricultura de «optar pela prorrogação, por um ano, dos compromissos agro-ambientais já assumidos, em vez de subscreverem com os agricultores novos contratos de cinco anos cujo cumprimento poderia comprometer o próximo período de programação (2007/2013)», só teria validade se as disponibilidades orçamentais impusessem a escolha (ou prorrogar ou novas), o que a Provedoria não demonstra, fazendo fé nas afirmações do Governo. Para lá de como referimos anteriormente, o Governo poder ter estabelecido condicionalismos na transição das novas candidaturas para o novo quadro 2007/2013.

Mas a conclusão que parece com mais falta de sentido, provavelmente por demasiado centrada numa leitura jurídico-formal, é a que considera que a «inobservância do prazo legal de decisão» pelo Estado significaria o «indeferimento tácito das candidaturas». Partindo da regra no Direito Administrativo do «acto tácito negativo», a Provedoria considera que «o atraso na comunicação do indeferimento das candidaturas que se verificou em relação ao ano de 2005 só poderia ter como consequência o respectivo indeferimento tácito (cfr. Art.º 109º do Código do Procedimento Administrativo)», pelo que os agricultores não podiam «presumir a aprovação» das candidaturas, e «(...) Pelo contrário, poderiam ter reagido contra esse indeferimento através dos meios legais ao seu dispor». Para lá do que referimos anteriormente, com que base a Provedoria prevê que os agricultores adivinariam que as candidaturas não iam ser pagas se as rotinas instaladas de há muito no Ministério da Agricultura (e não só) são de atrasos de muitos meses e anos no pagamento das ajudas das Medidas Agro-ambientais e de todas as outras com participações de fundos comunitários? Como é que alguém que vê a sua «candidatura» (ou a do vizinho) fiscalizada pelos serviços do Ministério da Agricultura, para verificar se estava ou não a cumprir com os compromissos a que se «obrigou» e a que o «obrigaram», adivinha a «não validade» da candidatura?!? E fundamentalmente esclarecer a partir de que data poderiam os agricultores considerar «decorrido o prazo legal de decisão», para poderem «recorrer contenciosamente contra o indeferimento (tácito) da sua pretensão, se o Governo nunca definiu, e menos ainda informou qual era essa data. Só em 12 de Janeiro, pela Portaria 52/2006, o Governo vem cessar «a admissão das candidaturas às ajudas previstas no Regulamento de Aplicação da Intervenção “Medidas Agro-ambientais” e no Regulamento de Aplicação dos Planos Zonais, e em Março de 2006, notificar os agricultores do indeferimento das candidaturas apresentadas entre Fevereiro e Março de 2005.».

Há, no entanto, uma importante conclusão da análise da Provedoria «a convicção de que as expectativas dos agricultores que terão sido frustradas com a rejeição das novas candidaturas resultaram da falta de rigor e de clareza do regime jurídico das Medidas Agro-ambientais então em vigor (...)». Teria sido curial da parte da Provedoria opinar também





sobre a responsabilidade dessa «falta de rigor e de clareza» e sobre se esses «aleijões» da legislação a que os agricultores são alheios, podiam ser manipulados (como foram) pelo poder político para prejudicar os agricultores.

### **3.6. Algumas considerações gerais sobre a concretização do PDRu/apoios do FEOGA-Garantia ao desenvolvimento rural no período 2000/2006 em Portugal**

(i) O Regulamento (CE) n.º 1257 relativo ao apoio do FEOGA ao desenvolvimento rural, publicado no Jornal Oficial das Comunidades Europeias (JOCE), em 26/6/1999, fixou as regras relativas ao apoio do FEOGA ao desenvolvimento rural no período 2000-2006. O n.º 1 do artigo 35.º estipulava que «o apoio comunitário à reforma antecipada, às zonas desfavorecidas e regiões com condicionantes ambientais, às Medidas Agro-ambientais e à florestação será financiado pelo FEOGA, secção Garantia, em toda a Comunidade».

(ii) No n.º 2 estipulava-se que nas regiões do Objectivo 1 (que abrangiam todo o território de Portugal) o FEOGA, secção Orientação, financiaria as outras medidas.

(iii) Seguindo o estipulado no n.º 2 do artigo 46.º do regulamento (CE) n.º 1257, a Comissão Europeia fixou uma repartição indicativa por Estado-membro das dotações financeiras para medidas de desenvolvimento rural financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, secção Garantia, no período de 2000 a 2006, que foi publicada no Jornal Oficial em 6/10/1999 – Decisão da Comissão de 8 de Setembro de 1999 (1999/659/CE).

(iv) Para Portugal foi posta à disposição uma comparticipação comunitária de 200 milhões de euros a preços de 1999 (com um pressuposto de uma taxa de inflação anual de 2% para todo o período) em média anual. Este montante iria financiar as medidas acima enunciadas (reforma antecipada, zonas desfavorecidas e regiões com condicionantes ambientais, Medidas Agro-ambientais e florestação), tendo Portugal ampla margem de manobra para afectar as verbas entre aquelas quatro medidas.

(v) No JOCE de 6/7/2000, os montantes postos à disposição dos Estados-membros foram precisados a preços correntes e em termos anuais – Decisão da Comissão de 26 de Junho de 2000 (2000/426/CE).

Milhões de euros							
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
202,2	207,2	211,8	216,5	221,4	226,3	231,4	1516,8

(vi) A distribuição anual seria ajustável ao longo do período e dependeria da execução e das previsões apresentadas por cada Estado-membro. Neste ponto (3.6) apenas se faz referência às verbas comunitárias, que serão complementadas com verbas públicas nacionais (15% a 25% consoante os casos).

#### **3.6.1. Como Portugal desaproveitou o envelope financeiro fixado em 1999 em resultado da baixa execução inicial – 2000/2003**





(i) No respeito pelo estabelecido no n.º 3 do Regulamento (CE) n.º 1257/1999, que determinava que as «**dotações iniciais serão adaptadas com base nas despesas reais e nas previsões de despesas revistas apresentadas pelos Estados-membros**» e dando cumprimento ao n.º 2 do artigo 57.º do regulamento (CE) n.º 817/2004 da Comissão, de 29 de Abril de 2004, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1257/1999 do Conselho, publicado em JOCE em 30/6/2004, a Comissão publicou uma Decisão no JOCE de 10/8/2004 (2004/592/CE), em que fixava uma dotação para Portugal para o período 2000-2006 no valor de 1329,7 milhões de euros em vez dos 1516,8 milhões de euros iniciais.

(ii) A redução deveu-se à baixa execução nos anos 2000-2003 (da responsabilidade política do XIV Governo/Ministro da Agricultura Capoulas Santos e também, a partir de Abril de 2002 e em 2003, do XV Governo/Ministro da Agricultura Sevinate Pinto) mas igualmente ao facto de Portugal ter «desistido» de as recuperar nos anos seguintes. Efectivamente, como se pode ver no anexo à Decisão, os montantes atribuídos para os anos de 2004 a 2006 foram os das previsões comunicadas à Comissão por Portugal. Outros Estados-membros que estavam no final de 2003, como Portugal, com uma execução abaixo da programada inicialmente (a Alemanha, por exemplo), não sofreram qualquer redução com esta Decisão, devido às previsões que apresentaram para os anos seguintes. Haverá quem considere e justifique que Portugal apresentou aquelas previsões por prudência financeira, uma vez que uma posterior execução abaixo de 75% dos montantes previstos implicava multas por parte da Comissão (de que Portugal foi alvo no primeiro ano do período).

Milhões de euros

2000	2001	2002	2003
Executado	Executado	Executado	Executado
132,1	197,8	167,7	153,1

Milhões de euros

2004			2005			2006		
Dotação anterior	Previsão	Nova dotação	Dotação anterior	Previsão	Nova dotação	Dotação anterior	Previsão	Nova dotação
221,4	221,4	221,4	226,3	226,3	226,3	231,4	231,4	231,4

Milhões de euros

2000-6	2000-6
Total revisto	Total inicial (1999)
1329,7	1516,8

### 3.6.2. As introduções inseridas pelo XV Governo/Ministro da Agricultura Sevinate Pinto para 2004, permitiram atenuar o desperdício financeiro

(i) Em 5/5/2005, a Comissão volta a publicar uma Decisão em cumprimento do n.º 3 do artigo 46.º do regulamento (CE) n.º 1257/1999, e do n.º 2 do artigo 57.º do Regulamento (CE) n.º 817/2004 (Decisão 2005/361/CE, isto é, em que ajusta as dotações iniciais com base nas despesas reais e nas previsões de despesas revistas apresentadas pelos



Estados-membros (em Setembro de 2004, em resultado das medidas tomadas pelo então Ministro da Agricultura, Sevinate Pinto)

Milhões de euros

2000	2001	2002	2003	2004
Executado	Executado	Executado	Executado	Executado
132,1	197,8	167,7	153,1	193,3

Milhões de euros

2005			2006		
Dotação anterior	Previsão	Nova dotação	Dotação anterior	Previsão	Nova dotação
226,3	226,3	226,3	231,4	254,1	254,1

Milhões de euros

2000-6	2000-6
Total revisto	Total inicial
1324,7	1516,8

(ii) Como se pode observar, em resultado desta Decisão, Portugal perdeu mais 5 milhões de euros, mas podem considerar-se os resultados positivos pois, a manter-se a tendência anterior, ter-se-ia perdido muito mais. Efectivamente, a execução aumentou bastante em 2004, embora ficando abaixo do potencial, e as decisões tomadas relativamente às Medidas Agro-ambientais permitiriam recuperar parte do envelope financeiro perdido: em 2005, poder-se-iam gastar todos os montantes postos inicialmente à disposição de Portugal e as previsões para 2006 permitiram desde logo aumentar a dotação comunitária face ao permitido inicialmente (em 22,7 milhões de euros).

(iii) Como a taxa de comparticipação nacional nas Medidas Agro-ambientais passou a ser de 15% (ao contrário das outras medidas, em que é 25%) e seria nas Medidas Agro-ambientais que se iria reforçar a execução nacional, a solução era igualmente vantajosa do ponto de vista da despesa pública nacional.

(iv) Acrescente-se que a avaliação negativa que pode fazer-se de algumas das alterações feitas na regulamentação das Medidas Agro-ambientais (e outras poderiam ter sido, ou então, o reforço das Indemnizações Compensatórias) não põe em causa a reflexão feita anteriormente.

### 3.6.3. Desperdiçar o envelope financeiro por opção política – 2005/2006

(i) Contudo, o cenário de recuperação dos montantes financeiros postos à disposição de Portugal não veio a verificar-se por opção política do XVII Governo/Ministro da Agricultura Jaime Silva, que decidiu recusar, em 2005, as candidaturas apresentadas pelos agricultores nesse ano, e no quadro da regulamentação existente.





(ii) Esta situação é evidenciada na nova Decisão, publicada em 19/4/2006, em cumprimento do n.º 3 do artigo 46.º do Regulamento (CE) n.º 1257/1999, e do n.º 2 do artigo 57.º do Regulamento (CE) n.º 817/2004 – Decisão 2006/289/CE. Os comentários referem-se aos dados sem as verbas da modulação (22,9 milhões de euros), que foram, entretanto, acrescentadas, como resultado da reforma da PAC de 2003.

Milhões de euros

2000	2001	2002	2003	2004	2005
Executado	Executado	Executado	Executado	Executado	Executado
132,1	197,8	167,7	153,1	193,3	178,9

Milhões de euros

2006		
Dotação anterior	Previsão	Nova dotação
254,1	229,2	229,2

Milhões de euros

2000-6	2000-6
Total revisto	Total inicial
1252,7	1516,8

(iii) Como se pode observar, em 2005, a execução caiu significativamente (para 178,9 milhões de euros) em vez de ter aumentado (para 226,3 milhões de euros). Para 2006, foi decidido politicamente prescindir de quase 25 milhões de euros de verbas comunitárias, a que há que somar algumas verbas resultantes da subexecução de 2005. Tal resultou da rejeição das novas candidaturas às novas Medidas Agro-ambientais.

(iv) A decisão foi claramente política, apesar de desvantajosa:

- em termos da economia nacional – por cada 15 euros de despesa pública nacional, a UE daria 85 euros aos agricultores;
- em termos de finanças públicas – porque a injeção exógena de verbas comunitárias produziria receitas fiscais induzidas;
- em termos ambientais.

**3.6.4.** Os dois Quadros em anexo (pág. 28), construídos a partir de duas séries de Decisões da Comissão Europeia, a das Decisões estabelecendo as verbas indicativas para cada país e a das Decisões estabelecidas para o continente/RURIS após as propostas do Estado Português, evidenciam que nem sequer os valores revistos em baixa pelos sucessivos governos se conseguiram concretizar. O valor da execução em 2006, ainda não disponível para o Relator, permitirá fazer o balanço rigoroso das verbas desperdiçadas.



### 3.6.5. O que Portugal desperdiçou aproveitaram outros Estados-membros

i) Na resposta de 24 de Outubro de 2006 da Comissão Europeia (E-3961/06PT) à Pergunta Escrita (E-3961/06) apresentada por Ilda Figueiredo (GUE/NGL), e na questão 2, sobre a execução financeira, por país, dos Programas de Desenvolvimento Rural nos últimos anos, remete-se como Anexo 3, o seguinte quadro:

Mio EUR	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total period (revised allocation without modulation)	Total envelope "Berlin"	% Total period with revised allocation
	Actual expenditure						Revised allocation (without modulation)			
Belgium	25,9	31,7	47,9	46,2	49,1	56,1	67,8	324,7	379,0	85,7%
Denmark	34,2	35,4	49,7	45,9	44,3	46,2	57,7	313,4	348,8	89,9%
Germany	683,0	708,1	730,6	799,1	799,9	803,8	835,4	5359,9	5308,6	101,0%
Greece	146,8	75,5	160,3	136,4	125,6	157,3	201,1	1003,0	993,4	101,0%
Spain	395,3	539,8	448,5	500,1	512,0	533,9	585,2	3514,8	3481,0	101,0%
France	474,1	609,5	678,5	832,3	839,2	879,5	1.048,5	5361,6	5763,4	93,0%
Ireland	344,4	326,6	333,0	341,0	350,0	357,5	359,8	2412,3	2388,9	101,0%
Italy	755,6	658,7	649,9	652,5	635,1	679,8	524,3	4555,9	4512,3	101,0%
Luxembourg	6,7	9,6	12,8	16,8	16,2	16,0	13,9	92,0	91,0	101,1%
Netherlands	59,8	54,8	48,9	69,4	67,6	63,5	57,1	421,1	417,0	101,0%
Austria	459,0	453,2	440,4	458,1	468,7	479,1	480,5	3239,0	3208,1	101,0%
Portugal	132,1	197,8	167,7	153,1	193,9	178,9	229,2	1252,7	1516,8	82,6%
Finland	332,5	326,7	320,1	337,0	329,7	336,9	237,9	2220,8	2199,3	101,0%
Sweden	175,6	150,8	163,1	165,8	163,8	170,7	150,9	1140,7	1129,9	101,0%
United Kingdom	151,2	180,5	162,3	148,7	156,0	155,6	213,9	1168,2	1168,0	100,0%
sum	4.176,2	4.358,7	4.413,7	4.702,4	4.751,1	4.914,8	5.063,2	32.380,1	32.905,5	98,4%

ii) Na resposta à Questão 3 da Pergunta Escrita E-3961/06 da deputado do GUE/NGL, «Qual a redistribuição dos fundos que foi feita, quais os valores e países abrangidos?», a Comissão informou que:

«De acordo com as previsões da despesa enviadas por 15 Estados-Membros no final de Setembro de 2005, em 2006, poderia ficar por depender em Desenvolvimento Rural o montante de 197,7 milhões de euros do FEOGA-Garantia, se não fossem aumentadas as dotações nacionais dos Estados-Membros que tencionavam ultrapassar as dotações iniciais para a totalidade do período de programação.

Para utilizar integralmente o orçamento global concedido ao Desenvolvimento Rural na Decisão de Berlim, de 1999, decidiu-se redistribuir os 197,7 milhões de euros entre os Estados-Membros que demonstraram capacidade para absorver a totalidade da dotação nacional atribuída pela Decisão 1999/659/CE (onze Estados-Membros apresentaram previsões iguais ou superiores ao limiar de 100%). Tal significa que a Bélgica, a Dinamarca, a França e Portugal não receberam montantes complementares, pois não previram a absorção integral das respectivas dotações iniciais.

Para a redistribuição, utilizou-se o método de repartição das dotações iniciais para o período de programação, que constam da Decisão 1999/659/CE da Comissão.

Por decisão da Comissão de 13 de Fevereiro de 2006, transferiu-se para 2006 o montante de 43,4 milhões de euros. O montante foi igualmente redistribuído entre os onze Estados-Membros utilizando o mesmo método de repartição das dotações iniciais incluído na Decisão 1999/659/CE da Comissão.»





iii) É, assim, fácil concluir que, de acordo com os dados disponíveis nessa altura (24 de Outubro de 2006),

- Portugal, entre 2000 e 2005, não tinha utilizado 262,5 milhões de euros, que no continente (RURIS), não se tinham utilizado 235,1 milhões de euros.
- Portugal era dos 4 Estados-membros (Portugal, Bélgica, Dinamarca e França) que não tinham utilizado a 100% as verbas disponibilizadas pelo Pacote de Berlim, o que, proporcionalmente, mais tinha desperdiçado, com o mais baixo grau de execução – 82,6%!
- Que parte das verbas não utilizadas por Portugal (e pelos outros três Estados-membros) foi reforçar os orçamentos do desenvolvimento rural de países como a Alemanha, a Grécia, a Espanha, a Irlanda, a Itália, a Holanda, a Áustria, a Finlândia e a Suécia.

iv) Em 8 de Fevereiro de 2006, o Ministro da Agricultura garantiu, após reunião com a CAP, que os apoios à agricultura não utilizados seriam transferidos para os anos seguintes e não desperdiçados. Segundo o AgroNotícias de 9 de Fevereiro, o Ministro explicou que «se não forem gastos os 75 por cento da verba como é exigido», «há uma transferência para o ano seguinte, não há devolução a Bruxelas, nem desperdício», e que os valores de ajudas não utilizadas até final do ano passado (2005) podem «gastar-se até 2008».

Tais opiniões são contrariadas pela informação referida em ii), resposta da Comissão Europeia, e pela própria resposta do Ministro da Agricultura à Questão 14, em que se perguntava: «O que acontece às verbas comunitárias disponibilizadas pela UE para pagar compromissos comunitários até 15 de Outubro (ano FEOGA), se o Estado Português não as utilizar nesse período?» E a resposta do Ministério da Agricultura não dá lugar a dúvidas: «*Em termos de regras, o que não for gasto num exercício FEOGA (até 15 de Outubro) já não se pode utilizar, podendo ser utilizados pelos outros Estados Membros cujas despesas ultrapassem as previsões comunicadas à CE a 30 de Setembro, conforme definido nos artigos 57º e 55º do Reg. (CE) nº 817/2004. Em 2006, foram autorizados, excepcionalmente, pagamentos até 31 de Dezembro, tendo como limite financeiro o montante do adiantamento não utilizado até 15 de Outubro, mediante determinadas condições.*»

A afirmação de que «**não se devolve a Bruxelas**» é um sofisma, porque de facto **não há uma devolução** mas apenas **uma não utilização** de verbas disponibilizadas. Para o País e os agricultores há, de facto, um desperdício e correspondente prejuízo!

#### **4. A gestão temporal da iniciativa da «Petição n.º 135/X/1ª»**

É uma evidência a falta de razoabilidade do longo período de tempo entre a entrada da Petição em 23 de Maio de 2006 na Assembleia da República e o acto final respectivo do Relatório na CAEIDR, a que se acrescentará o período suplementar até ao debate em Plenário.

Tal decorreu no essencial da demora do envio da Carta pedindo a opinião e esclarecimentos sobre a Petição ao Ministério da Agricultura, elaborada pelo Relator, entregue em Julho na Comissão, e que só seguiu para o Ministério em 24 de Outubro (e não por responsabilidade



dos serviços de assessoria e apoio da CAEIDR), e depois a demora do Ministério em responder, tendo a resposta chegado à Comissão a 2 de Fevereiro de 2007!

É também uma evidência que o debate da Petição em Plenário ocorrerá, face a todos os atrasos referidos completamente fora de tempo. Qualquer opinião favorável aos peticionários da Assembleia da República terá apenas um valor político simbólico, sem possibilidade de correcção material adequada ao que se julgasse ser direito dos agricultores.

Esta é mais uma situação que não favorece o prestígio da Assembleia da República e que deverá ser evitada, por exemplo, pelo estabelecimento de prazos máximos para os diversos procedimentos.

## **5. CONCLUSÕES**

### **5.1. OS FACTOS NO RURIS**

(i) A Portugal foram alocados, para o Desenvolvimento Rural (RURIS) 2000-2006, montantes de 1 516,8 milhões de euros de comparticipação da U E.

Este valor, acrescido da comparticipação nacional de 25 % representaria, para o período em causa e para os Agricultores de Portugal 1 896 milhões de euros a ser repartidos entre as várias Intervenções (Reforma Antecipada, Agro-ambientais, Indemnizações Compensatórias e Florestação de Terras Agrícolas);

(ii) No continente (RURIS), por diversas razões (inoperacionalização nos anos de 2000/2003, restrições orçamentais, inadequação da regulamentação, burocratização dos procedimentos, etc.) a pedido do governo português a União Europeia foi tomando decisões (22/11/2000, 21/05/2002, 16/07/2003, 30/11/2005, 17/10/2006) verificando-se nesta última (17/10/2006) uma dotação corrigida para o período 2000-2006 no total de 1 152 538 euros, facto que representará um «não aproveitamento» de fundos comunitários de 219,6 milhões de euros face à dotação inicial. Se tivermos em conta a execução entre 2000 e 2005, a perda foi de 235,1 milhões de euros. Esta perda para os agricultores do continente, se lhe acrescentarmos a comparticipação nacional, eleva-se a cerca de 300 milhões de euros!

(iii) Pela regulamentação europeia as verbas não utilizadas por qualquer dos Estados membros poderão ser alocadas a outros Estados membros que delas façam bom uso. E foi isso que fizeram outros Estados, utilizando as verbas que Portugal não utilizou!

### **5.2. OS FACTOS NAS MEDIDAS AGRO-AMBIENTAIS**

(i) Às Medidas Agro-ambientais, partindo da Decisão de 22/11/2000, deveriam ter sido alocados 611,236 milhões de euros o que seria muito superior aos 556,094 «corrigidos» na Decisão de 17/10/2006 que se traduz numa «perda» de 55,1 milhões de euros nesta intervenção.





(ii) Não fora a inoperacionalização no início do QCA III e as Correções solicitadas pelos Governos de Portugal, os 235,1 milhões de euros a menos entre a Dotação inicial e a Execução do RURIS (como se referiu era possível uma gestão flexível entre as intervenções do RURIS) permitiria, com larga margem, cobrir os compromissos Agro-ambientais.

(iii) A falta de verbas em 2005 e 2006 para a cobertura integral das (velhas e novas) candidaturas das Medidas Agro-ambientais é o resultado único e exclusivo da insuficiente provisão da dotação nacional para contrapartida à dotação comunitária, contrariamente aos anos de 2000 a 2004, em que ao problema orçamental se acrescentava um insuficiente número de candidaturas!

(iv) Mesmo aceitando as restrições orçamentais decididas pelo Governo, havia outras formas de resolver o problema, aprovando na prática a imensa maioria das novas candidaturas e sem comprometer o futuro quadro 2007/2013:

– Cumprir os compromissos com as candidaturas de 2005 só até ao final do Quadro (2006), conseguindo autorização da Comissão, se necessário;

– Baixar os valores unitários nas Medidas/Ações de elevado custo e baixo número de Beneficiários (Redução da Lixiviação, Sistemas Arvenses de Sequeiro, Sementeira Directa, Sistemas Forrageiros Extensivos, etc.) e/ou «Plafonar» as áreas máximas elegíveis para essas Medidas;

– Restringir as novas candidaturas às medidas com maior n.º de candidatos e menor valor por candidatura (Raças Autóctones e Planos Zonais).

### 5.3. EM SÍNTESE

(i) A responsabilidade pelos problemas referidos é dos vários Governos ao longo do PDRu 2000/2006, uns não utilizando por incapacidade e incompetência as dotações iniciais, outros criando ou modificando as Medidas para destinatários certos, outro não pagando a 25 000 invocando apenas 1 000 e, em geral e fundamentalmente, das restrições orçamentais impostas pelo Pacto de Estabilidade (PEC).

(ii) Em particular, não há qualquer justificação para que o Governo não tivesse tratado a tempo e horas e correctamente o Dossier Medidas Agro-ambientais em 2005 e 2006. O actual Ministro foi um funcionário superior da Comissão Europeia e Conselheiro Principal da REPER (Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia) entre 2001 e 2002, conhecendo toda a evolução do Dossier – legislação, tramitação e procedimentos – que desde 1999 até Março de 2005 foram sendo comunicados à Comissão Europeia por sucessivos governos portugueses. Foi durante o período em que desempenhou funções na REPER que o Estado Português propôs, e a União Europeia aprovou, as medidas que agora contesta. Em alguns casos teve uma intervenção directa. Em declaração, em 29 de Março de 2006, na SIC, o Ministro declarou «(...) Gostava de lembrar que em 2002 fui eu, em nome do Sr. Ministro Capoulas Santos, quem negociou o RURIS. É o programa que tem as medidas agro-ambientais, é o programa que tem as indemnizações compensatórias, que tem os apoios à florestação e à reforma antecipada.»

O actual Secretário de Estado da Agricultura e das Pescas (Luís Vieira) era igualmente, em 1999, 2000, 2001 e Janeiro, Fevereiro e Março de 2002, o Secretário de Estado da



Modernização Agrícola e da Qualidade Alimentar, do Ministério da Agricultura do XIV Governo, que esteve na base das negociações com a União Europeia, da definição, lançamento e acompanhamento, nesses anos, do RURIS.

É mesmo totalmente incompreensível que, tomando posse a 12 de Março de 2005, o novo Ministro da Agricultura e a sua equipa não dessem conta da Portaria n.º 254/2005, aprovada pelo anterior Ministro e publicada a 14 de Março (logo depois da tomada de posse), que introduzia («a meio do jogo») alterações significativas nas Medidas Agro-ambientais!

O actual Governo produziu, inclusive, logo nos primeiros meses em funções, a Portaria n.º 500/2005, de 2 de Junho (uniformização e alteração em algumas medidas) e a Portaria n.º 503/2005, de 6 de Junho (alteração dos Planos Zonais), e aceitou uma redução orçamental no Orçamento rectificativo de 2005, o que evidencia um fundamentado conhecimento da situação e torna **incompreensível e inaceitável a ausência, no mínimo, de uma intervenção normativa e informativa, em devido tempo, sobre o Dossier.**

(iii) As vítimas foram, uma vez mais, os Agricultores, a Agricultura Portuguesa e o Mundo Rural.

## **6. RECOMENDAÇÕES**

(i) A Assembleia da República deve reconhecer junto dos peticionários a razão das suas reclamações expostas na Petição entregue nesta Assembleia a 23 de Maio de 2006 e informar igualmente as confederações agrícolas de âmbito nacional que unanimemente se tinham manifestado nesse sentido em audições realizadas no âmbito da Subcomissão de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas.

(ii) Não parecendo possível regredir nos procedimentos do Ministério da Agricultura que inviabilizaram as candidaturas às Medidas Agro-ambientais apresentadas em 2005, considera-se que a Assembleia da República deveria recomendar ao Governo que no mínimo compensasse os agricultores pelos custos acrescidos que tiveram em 2005 com práticas culturais decorrentes da concretização dos compromissos assumidos por novas candidaturas no âmbito das Medidas Agro-ambientais, algumas das quais tiveram controlos dos serviços do Ministério da Agricultura.

(iii) A Assembleia da República aconselha o Governo a que nos futuros OE sejam suficientemente explicitadas em PIDDAC em rubricas próprias as dotações nacionais inscritas para contrapartidas de medidas e programas de projectos e acções apoiadas por dotações de fundos comunitários. Evitar-se-á assim, pelo menos, queixas como a do Ministro da Agricultura durante o debate do processo das novas candidaturas das Medidas Agro-ambientais em 2005, acusando a oposição da falta de questionamento no debate do OE de 2006, da insuficiência das verbas para suportar as Medidas Agro-ambientais.





Face ao exposto, a Comissão de assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional é de:

## Parecer

a) Que a Petição n.º 135/X/1ª, por ser subscrita por 9.402 cidadãos, seja remetida ao Senhor Presidente da Assembleia da República para agendamento da sua apreciação em Plenário, nos termos e para os efeitos do disposto na alínea a) do n.º 1 e do n.º 3 do artigo 20º da Lei do Exercício do Direito de Petição (Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, alterada pelas Leis n.º 6/93, de 1 de Março, e n.º 15/2003, de 4 de Junho);

b) Que ao primeiro subscritor da Petição seja dado conhecimento do presente Relatório, nos termos do nº1 do artigo 8º da Lei do Exercício do Direito de Petição (Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, alterada pelas Leis n.º 6/93, de 1 de Março, e n.º 15/2003, de 4 de Junho).

Palácio de S. Bento, 8 de Maio de 2007

O Deputado Relator

(Agostinho Lopes)

O Presidente da Comissão

(Rui Vieira)

## ANEXO

I. Quadro a partir das Decisões da Comissão em cada ano, disponibilizando as verbas indicativas para cada país (Continente, Açores e Madeira)

DECISAO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total	Diferença
Decisão de Berlim (999/659/CE) 8 de Setembro	202,2	207,2	211,8	216,5	221,4	226,3	231,4	1516,8	Valor anterior -
Decisão (2000/426/CE) 26 de Junho					221,4	226,3	231,4	1329,7	-187,1
Decisão (de revisão) (2004/592/CE) 10 de Agosto						226,3	(1)254,1	1324,7	-5
Decisão (de revisão) (2005/361/CE) 5 de Maio							(1)229,2	1252,7	-72
Decisão (de revisão) (2006/289/CE) 19 de Abril							(2)		
EXECUÇÃO	132,1	197,8	167,7	153,1	193,3	178,9			
Diferença	-70,1	-9,4	-44,1	-63,4	-28,1	-47,4		(-262,5)	
% de Execução	65%	95%	79%	71%	88%	79%			

Valor médio indicativo de 200 milhões de euros/ano, com perspectiva de uma taxa de inflação anual de 2%

II. Quadro a partir das Decisões da Comissão para o Continente (RURIS) após proposta do Estado Português

DECISAO (após proposta do Estado Português)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total	Diferença
Decisão (2000/3368/CE), 22 Novembro	185,0	189,7	192,7	195,7	198,7	202,7	207,8	1372,1	Valor anterior -75,8
Decisão (2002/1630/CE) 21 de Maio	125,0	173,8	192,7	195,7	198,7	202,7	207,8	1296,3	-40,2
Decisão (2003/2665/CE) 16 de Julho			152,3	195,7	198,7	202,7	207,8	1256,1	-116,0
Decisão (2005/4758/CE) 30 de Novembro				137,7	179,4	202,7	227,0	1198,0	-58,1
Decisão (2006/5009/CE) 17 de Outubro (1)	125,0	173,8	152,3	137,7	179,4	161,2	(1) 222,9	1152,5	-45,5
Mapa da Execução Financeira (resposta Questão 3)	-60,0	-15,9	-40,4	-58,0	-19,3	-41,5	(2)	(-235,1)	
Diferença	67,6	91,6	79,1	92,8	90,3	79,6			
% de Execução									

(1) Valores sem a verba de 22,9 milhões de euros no Quadro I, e 20,9 milhões de euros no Quadro II da Modulação, que foram acrescentados à dotação do FEOGA-Garantia

(2) Relativamente à execução de 2006 existem apenas valores parciais.