

RELATÓRIO DO QUADRO REGULAMENTAR

RESUMO EXECUTIVO

PREPARADO POR KLT



Este relatório foi elaborado no âmbito do Projetoⁱ BOND e tem como objetivo apresentar as boas práticas jurídicas mais relevantes nas respetivas áreas, descobertas com a colaboração e assistência dos parceiros, na esperança de que sejam úteis para facilitar ações coletivas e garantir o acesso dos pequenos agricultores a mercados sustentáveis, nos diferentes países europeus e seus diversos sistemas jurídicos. Estas práticas e medidas poderão promover a formulação de propostas, através de exemplos europeus, propostas essas que poderão ser utilizadas para superar várias barreiras legais, por agricultores e ONG, como ajuda à sua atividade quotidiana, apoiando os pequenos agricultores e garantindo a segurança alimentar em toda a Europa.

O presente relatório analisou os regulamentos de negociação e venda no setor agrícola e de definição da atividade agrícola, bem como relativamente a ações coletivas, incluindo regras de cooperação. Em alguns casos, foram também revistas as regras de tributação agrícola como fator determinante de cooperação. O direito da concorrência é tratado como um tema à parte, mas é extremamente importante para a promoção de ações colaborativas entre os agricultores.

Este relatório tem como objetivo a análise de soluções de apoio regulamentar, segundo a perspectiva dos pequenos agricultores. A razão para tal deve-se ao facto de apenas agricultores capazes de operar e crescer economicamente terem condições para colaborar com outros agricultores. Estas boas práticas legais capacitam os agricultores para a tomada de ações coletivas, permitindo-lhes, bem como às suas organizações, um envolvimento ativo nos processos de tomada de decisão.

Não é objetivo do presente relatório disponibilizar uma descrição detalhada e abrangente das boas práticas jurídicas adotadas em todos os 28 estados-membros da UE. Pelo contrário, foram avaliados sistemas funcionais, tal como experienciado pelos parceiros do projeto BOND que participam na sua implementação. Em alguns casos, foram recebidos textos jurídicos nas línguas de vários estados-membros. Como seria teria sido difícil para o grupo-alvo interpretar estes textos *ipsis verbis*, foram disponibilizadas descrições da essência desses mesmos textos, juntamente com descrições compreensíveis dos casos particulares. São disponibilizadas informações sobre as fontes consultadas, bem como ligações para as leis e decretos relevantes, para o caso de alguém pretender maiores detalhes para efeitos de assessoria jurídica ou querer proceder à sua inclusão em propostas, no âmbito da satisfação dos seus interesses, localmente. Nesta recolha de boas práticas, é dado destaque a questões e fatores derivados da natureza assistencial das regulamentações, comprovadamente eficazes e úteis na prática, ao invés de se

fazerem recomendações sobre a aplicação integral das leis e decretos no contexto específico abrangido.

Com isto em mente, o presente estudo procura garantir que leitores com diferentes níveis de interesse jurídico encontram os conhecimentos que procuram. Assim, o resumo executivo deste estudo consiste num breve sumário das boas práticas identificadas, descrevendo a segunda parte do mesmo, em maior detalhe, aquelas que foram introduzidas. Por último, uma descrição pormenorizada de regras específicas, bem como, em alguns casos, extratos da legislação discutida, integram ainda o presente estudo, que pode ser encontrado no site da Kislépték (www.kisleptek.hu), em Publikáció/BOND Publikáció. Temos a esperança de que todos aqueles que defendem legislações nacionais mais favoráveis possam encontrar aqui recursos para melhorar o quadro regulamentar dos pequenos agricultores e suas ações coletivas, nos seus países de origem.

Recomendações:

- Uma das condições mais relevantes para a agricultura sustentável é a diversificação, que pode ser alcançada através de um sistema fiscal favorável, que promova o processamento alimentar e atividades relacionadas com o mesmo, bem como a agricultura, através do agroturismo e dos serviços sociais agrários, por exemplo.
- As explorações agrícolas familiares possuem perspetivas de produção a longo prazo. Isto facilita a possibilidade de os jovens se manterem ou voltarem para a área da agricultura, consequentemente contribuindo para a renovação das gerações. Tanto a renovação de gerações como a modernização são objetivos da PAC 2020, e podem ser apoiados se as legislações imobiliárias e sucessórias ajudarem os jovens agricultores no acesso a terrenos e proporcionarem condições favoráveis para o desenvolvimento de start-ups.
- A cadeia curta de abastecimento alimentar é uma ferramenta eficaz para assegurar o acesso de pequenos agricultores a mercados e capital, apesar de ainda não possuírem normas detalhadas, devidamente desenvolvidas, em muitos estados-membros da UE. É, então, necessário articular as regulamentações nacionais com as da UE, encorajando a criação de circuitos de abastecimento curtos e de regras comerciais inovadoras, com base em boas práticas jurídicas europeias. É extremamente importante que a UE promova a criação de inovadoras cadeias de abastecimento curtas no futuro. Não obstante, as devidas medidas são necessárias para que as regulamentações favoráveis aos pequenos canais de distribuição não sejam revogadas por nenhum acordo de comércio livre, nem a nível da UE, nem a nível nacional.
- Existem novas formas de ação coletiva, além da operação formal tradicional das cooperativas, que muitas vezes operam informalmente. Recomenda-se a adoção de regulamentos para os quadros operacionais e subsidiários destas formas inovadoras de ação coletiva.
- A distinção e tributação diferenciada entre atividades agrícolas e não agrícolas (relativamente a múltiplas atividades agrícolas diferentes) dificulta o cumprimento por parte do agricultor das suas obrigações fiscais. De forma a resolver este desafio, propomos que seja permitida a declaração de rendimentos derivados de atividades relacionadas ou suplementares às agrícolas, como atividades agrícolas, até um determinado valor considerado justo.
- Propomos a criação de um grupo de trabalho especial a nível da UE para a gestão integrada da legislação e para a preparação de diretrizes para a produção marginal, artesanal e

diversificada, em pequena escala, bem como para a sua representação profissional no seio do Conselho da União Europeia, ou na sua instituição de origem (através de grupos de trabalho da SCAR, da EIP AGRI, ENRD, etc.);

- Deverá haver lugar à preparação, por parte da União Europeia e dos estados-membros, de orientações, bem como de um repositório de boas práticas (publicados através das redes EIP AGRI e ENRD) com vista a apoiar a legislação de cada estado-membro e a sua aplicação por parte da administração e das autoridades:
 - as normas de higiene flexíveis definidas no Pacote "Higiene" deverão ser reunidas numa diretiva capaz de promover uma sua melhor aplicação por parte das autoridades;
 - uma diretiva para a operação e criação de operações móveis de processamento alimentar e matadouros móveis sob regulamentações higiénicas e administrativas mais leves;
 - uma diretiva dedicada a contratos e serviços públicos de restauração, incluindo aspetos ambientais e sociais na avaliação;
 - uma diretiva sobre a utilização de subprodutos animais para propósitos artesanais a nível local (por exemplo, processamento de lã em bruto por feltagem ou tecelagem, ou produção de cosméticos a partir de matérias-primas alimentares, como pepino, leite, mel, etc.);
- Recomendações para o planeamento da Política Agrícola Comum após 2020
 - medidas de apoio no segundo pilar da PAC para promover ações coletivas de pequenos agricultores (onde os critérios de elegibilidade são o estatuto de se ser os agricultores de menores dimensões) e o desenvolvimento de cadeias de valor territoriais (cadeias de valor alimentar curtas);
 - as “medidas de cooperação” aplicadas por certos Estados-membros no Programa de Desenvolvimento Rural de 2014-2020 deverão ser alargadas a participantes de circuitos de abastecimento alimentares mais pequenos, a pequenos agricultores e a explorações agrícolas sociais (por exemplo, a Holanda e EIP Irlanda);
 - no caso das medidas de investimento, propomos a aplicação de efeitos sociais e ambientais positivos na avaliação, além dos aspetos competitivos (como conformidade com a sustentabilidade ambiental, bem comum social, desenvolvimento de comunidades e comportamento ético);
 - apoiar a diversificação da atividade agrícola, com a inclusão dos serviços sociais agrícolas nas medidas de apoio a uma vida rural viável.
 - manutenção da possibilidade de um apoio de pré-financiamento, de montante fixo, para pequenas explorações agrícolas, no sentido da diversificação agrícola, do investimento nas pequenas explorações agrícolas e de processamento alimentar, bem como do desenvolvimento de instalações comerciais nas explorações agrícolas sociais.

Resumo das questões jurídicas e boas práticas

1. Uma atividade comercial (no nosso caso agrícola) não é sustentável se, em última análise, não fornecer uma vida adequada, devido ao facto de os custos operacionais excederem o rendimento esperado. Uma boa vida depende não só do volume de rendimentos, mas, principalmente, e especialmente no caso de produções de pequena escala, do volume dos custos operacionais, impostos, apoio governamental e contribuições para a segurança social. Em muitos casos, os custos são demasiado elevados, já que um pequeno agricultor individual tem de cumprir com os mesmos padrões ambientais e de higiene que os agricultores de grande escala, tendo ainda de se submeter à obrigação de financiar o plantio (vs. os produtores

industrializados), as infraestruturas e os investimentos, o que acaba por não ser possível, tendo em conta os reduzidos volumes produzidos pelos mesmos. Durante o nosso estudo, (em workshops nacionais, com questionários sobre quadros regulamentares) a nossa hipótese foi provada: as **regulamentações flexíveis e de apoio** às atividades agrícolas e às start-ups, bem como os benefícios fiscais, promovendo ações coletivas e regulamentações especiais para explorações agrícolas familiares podem, na verdade, **garantir a sustentabilidade económica e social para os agricultores de pequena escala.**

2. **A distinção e tributação diferenciada de atividades agrícolas e não agrícolas implicam a aplicação simultânea de vários métodos e registos, o que dificulta ao agricultor a administração das suas obrigações fiscais.** Este desafio já foi dado como resolvido no sistema tributário austríaco, que permite a declaração de atividades secundárias e suplementares como atividades agrícolas, até uma determinada quantia (33.000 EUR). Tudo isto é ainda adicionalmente facilitado pela administração tributária, dado que, na Áustria, bem como na Roménia, é permitido que os conjugues apresentem as suas declarações fiscais em conjunto.

3. A atividade agrícola é desenvolvida em pequenas explorações agrícolas familiares na maioria dos países europeus, **pelo que consideramos como boa prática o facto de, como acontece em vários estados-membros, a tributação estar relacionada com a dimensão económica das explorações.** Em muitos dos estados-membros analisados, os sistemas tributários consideram um determinado tamanho/volume, abaixo do qual não existe tributação. Normalmente, estas isenções são aplicadas partir de um determinado montante de volume de negócios ou rendimento, abaixo do qual não é aplicado nenhum imposto sobre o rendimento. Por exemplo, na Hungria, isto aplica-se para valores abaixo dos 12.700 EUR; na Roménia, os limites estão definidos por linha de produtos; na Eslováquia, para valores abaixo dos 4.035 EUR; na Áustria, abaixo dos 11.000 EUR; na Croácia, o valor-limite é de 11.400 EUR; e na Noruega, 6.850 EUR. **Contudo, deve-se tomar grande cuidado na definição destes limites, já que os agricultores poderão ver-se privados de créditos e oportunidades de financiamento agrícola, entre outros apoios, em virtude destes benefícios fiscais, frequentemente aliciantes.**

4. As formas especiais de tributação estão normalmente ligadas à tributação de uma pessoa singular, mas existem outras formas. Encontrámos um bom exemplo para a **tributação de pequenos negócios (em alguns casos para start-ups)**, chamado de tributação para micro-negócios, que também pode ser aplicada aos rendimentos agrícolas, na Roménia, em lugar do imposto sobre o rendimento das sociedades. A base deste imposto é o lucro líquido e a taxa, dependendo do número de funcionários, não excede os 3%.

5. O primeiro nível de cooperação refere-se a um básico, mas importante fator: a **família**, ou seja, trata-se da cooperação dos membros familiares. Temos visto isto acontecer em diferentes estados-membros que incentivam as atividades agrícolas familiares, por exemplo, Croácia, Portugal, Áustria e França. Estas regulamentações definem normas sobre vínculos familiares, gestão conjunta da propriedade, heranças, os tipos de atividades agrícolas que podem ser desenvolvidas e atribuição de subsídios ou deduções fiscais. Contudo, em resultado do nosso estudo e dos workshops do projeto, é necessário reconhecer que **uma regulamentação demasiado restritiva quanto às quantidades produzidas ou rendimentos permitidos irão dificultar a profissionalização das explorações agrícolas familiares (ou seja, limitá-las à venda dos excedentes, o que não é suficiente para serem economicamente viáveis), constituindo assim o maior obstáculo ao seu desenvolvimento, como acontece na Hungria ou em Portugal.**

6. Uma das grandes formas para os pequenos agricultores alcançarem o mercado é através da cadeia curta de abastecimento alimentar, que foi significativamente desenvolvida nos últimos anos por toda a Europa. **Contudo, mais estudos (Grupo Focal EIP AGRI, 2015, relatórios científicos e políticos JRC, 2013, relatório SKIN, 2017. ii) concluíram que a definição de cadeia curta de abastecimento alimentar não está bem clara a nível da União Europeia ou dos estados-membros, portanto, o potencial de diversidade e inovação nas cadeias de valor não pode ser explorado.** A agricultura apoiada pela comunidade, as vendas online, o comércio coletivo e comércio cooperativo, são todos grandes ações coletivas que servem a sustentabilidade financeira dos agricultores. Embora as cadeias curtas de abastecimento alimentar e conceitos relacionados estejam regulamentados na maioria dos países examinados, não existem normas detalhadas para as suas formas comerciais definidas por lei (como contratos públicos, formas de retalho, os seus agentes e locais, entrega de produtos, certificações, uso da caixa, gestão de resíduos), **nem as suas formas de pessoas e intermediários.** Isto significa que os agricultores não podem usar estas novas e inovadoras formas de cadeias de valor e que as autoridades não as conseguem interpretar. Também pode ser afirmado que existem apoios na maioria dos países. São aplicadas melhores práticas legais na Noruega e Itália, onde uma cooperativa não é considerada um intermediário na cadeia curta de abastecimento alimentar, apesar de as cooperativas comprarem os produtos dos agricultores e depois os venderem numa forma de ação coletiva. Temos outra boa prática legal em Valência, onde a cadeia curta de abastecimento alimentar e os seus agentes foram definidos (decreto 201/2017 e decreto 134/2018). Isto traz algum alívio às explorações agrícolas em pequena escala, elementos locais que servem os interesses públicos a nível social e ambiental.

7. No que toca ao acesso ao Mercado, a definição de intermediários de processamento alimentar foi identificada como uma questão particularmente importante em diversos workshops nacionais e nas respostas aos questionários gerais. É frequentemente pouco claro, e também para as autoridades, se o processamento pode ser interpretado como um agente intermediário ou um serviço único. É referido um ponto de processamento francês, coletivamente gerido por agricultores, que presta serviços a agricultores membros, podendo cada um destes vender o produto processado pela unidade cooperativa como sendo o seu próprio produto processado. Neste caso, não é necessário efetuar investimentos elevados nem cumprir, a nível individual, com as qualificações profissionais exigidas. Este ponto de processamento coletivo continua a ser considerado uma pequena unidade transformadora, permitindo uma produção agrícola flexível e de pequena escala, baseada em recursos locais e em cooperação com mais agricultores.

8. **Um problema frequentemente mencionado é a falta de regulamentação diferenciada para pequenos, médios e grandes produtores, e também para pequenas e grandes empresas de transformação de alimentos, bem como para fornecedores de serviços rurais de setores regulamentados em grande escala.** Não existe regulamentação para as pequenas unidades, tanto de produção primária como de transformação (pequenas panificadoras, pequenos talhos, produção de compotas, fabricantes de queijos artesanais, etc.), que poderiam operar sob regulações (higiene, administração, qualificação profissional, infraestrutura, proteção ambiental, tributação, etc.) adaptadas ao seu tamanho e potencial económico. A falta de tal regulamentação afeta substancialmente os produtores alimentares na economia social.

9. A restauração pública é um potencial ponto forte de mercado na cadeia curta de abastecimento alimentar para agricultores em diversos países. **A restauração pública é uma ferramenta de grande potencial de mercado e de desenvolvimento económico baseada em recursos locais e com especial importância na economia social.** Os contratos públicos podem muito bem usar os princípios ambientais e sociais, como a minimização de resíduos e

uso de recursos locais. De acordo com as diretivas 2014/23/UE e 2017/24/UE, os contratos públicos começaram a cobrir políticas adicionais, além do aspeto económico, como a sustentabilidade ambiental, inclusão social e promoção da inovação. De forma a promover este objetivo, já existem orientações sociais e ecológicas em matéria de contratos públicos de construção, produção e compra de mobiliário, etc. Todavia, **existe necessidade de dispor de orientações em matéria de contratos públicos de restauração que tenham mais em conta os objetivos ambientais e sociais**, que trariam ao de cima aspetos como a agroecologia e considerações sobre localidade e regionalidade. Vale a pena mencionar a boa prática que o município de Sain-Laurant-des-Vignes apresentou no workshop francês. Já trabalham para alcançar o objetivo nacional (alteração do artigo 11 da lei da Agricultura e Alimentação), segundo o qual, 50% da alimentação na restauração pública deverá ter origem em explorações agrícolas ecológicas até 2022. Nessa pequena localidade, os agricultores locais fornecem 80% da comida na restauração pública, em cooperação com a CUMA, o que requer um grande trabalho de organização e uma aliança forte com os parceiros civis, o que, na verdade, se revela um desafio em outros aglomerados, onde falta um forte apoio social. A outra melhor prática legal vem de Valência, onde as regulamentações sobre a restauração pública e economia social são aplicadas em paralelo para servir o bem comum, em conjunto com a sustentabilidade social e ambiental, o que, no entanto, representa uma grande carga administrativa para ambas as partes.

10. Os países europeus aplicam as normas gerais dos Princípios cooperativos com diferenças pequenas. Trazemos os exemplos de boas práticas legais na Noruega, França, Reino Unido e Holanda. Os princípios cooperativos e os recursos e benefícios operacionais não são conhecidos ou comumente aceites em países da Europa Central e Oriental. Portanto, é necessária a transferência de conhecimento sobre cooperativas e outras formas de ação coletiva (grupo produtor, outras formas legais) a nível dos Estados-membros. Esta forma poderia ser **cooperativa, com serviços de extensão de cooperação e acompanhamento** que iriam assistir e aconselhar em matéria de fundação de cooperativas e das suas operações diárias, fornecendo serviços jurídicos e de negócios start-up e follow-up (plano de negócios, normas internas, distribuição de lucro, assistência e ajuda mútua cooperativa, métodos sobre a prática dos direitos de voto.)

-
- ⁱⁱ Kneafsey, M., Venn, L., Schmutz, U., Balázs, B., Trenchard, L., Eyden-Wood, T., Bos, E., Sutton, G. and Blackett, M., 2013. Short food supply chains and local food systems in the EU. A state of play of their socio-economic characteristics. JRC scientific and policy reports, 123.
Kneafsey, M. "EIP-AGRI Focus Group Innovative Short Food Supply Chain management." Final report, Brussels: European Commission (2015).
De Pascale, Gianluigi, et al. "Economic sustainability in Short Food Supply Chain. The case of the Horizon 2020 project" Short Food Supply Chain Knowledge and Innovation Network (SKIN)". "RIVISTA DI STUDI SULLA SOSTENIBILITA' (2017).