



Edição em língua
portuguesa

Comunicações e Informações

62.º ano

1 de fevereiro de 2019

Índice

III *Atos preparatórios*

TRIBUNAL DE CONTAS

2019/C 41/01

Parecer n.º 7/2018 (*apresentado nos termos do artigo 322.º, n.º 1, alínea a), do TFUE*) sobre as propostas da Comissão de regulamentos no âmbito da política agrícola comum para o período pós-2020 [COM (2018) 392, 393 e 394 final]

1

III

(Atos preparatórios)

TRIBUNAL DE CONTAS

PARECER N.º 7/2018

(apresentado nos termos do artigo 322.º, n.º 1, alínea a), do TFUE)

sobre as propostas da Comissão de regulamentos no âmbito da política agrícola comum para o período pós-2020**[COM(2018) 392, 393 e 394 final]**

(2019/C 41/01)

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>	<i>Página</i>
CONCLUSÕES GERAIS	1 — 12	3
INTRODUÇÃO	13 — 25	5
Contexto da proposta	15	5
Base jurídica, subsidiariedade e proporcionalidade	16 — 18	6
Resultados das avaliações <i>ex post</i> , das consultas das partes interessadas e das avaliações de impacto	19 — 23	7
Incidência orçamental	24	8
Outros elementos	25	8
AVALIAÇÃO DA PROPOSTA	26 — 96	9
Avaliação das necessidades da PAC	27 — 32	9
Avaliação dos objetivos da PAC	33 — 41	11
Avaliação dos recursos da PAC	42 — 49	14
Avaliação dos processos da PAC	50 — 67	16
Ligação entre os recursos, as realizações, os resultados e os impactos da PAC	68 — 80	20
Avaliação da prestação de contas no âmbito da PAC	81 — 96	24
ANEXO I — OBSERVAÇÕES ESPECÍFICAS SOBRE OS INDICADORES PROPOSTOS		32
ANEXO II — LIGAÇÃO ENTRE OBJETIVOS, INTERVENÇÕES E INDICADORES		48

O TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente os artigos 38.º a 44.º, o artigo 287.º, n.º 4, segundo parágrafo, e os artigos 317.º, 318.º e 322.º,

Tendo em conta a comunicação da Comissão sobre o futuro da alimentação e da agricultura ⁽¹⁾,

Tendo em conta a proposta da Comissão relativa a um regulamento sobre o apoio aos planos estratégicos a estabelecer pelos Estados-Membros no âmbito da política agrícola comum ⁽²⁾ (o «regulamento sobre os planos estratégicos da PAC»),

Tendo em conta a proposta da Comissão relativa a um regulamento sobre o financiamento, a gestão e o acompanhamento da política agrícola comum ⁽³⁾ (o «regulamento horizontal»),

Tendo em conta a proposta da Comissão relativa a um regulamento que altera os Regulamentos (UE) n.º 1308/2013, (UE) n.º 1151/2012, (UE) n.º 251/2014, (UE) n.º 228/2013 e (UE) n.º 229/2013 ⁽⁴⁾ (o «regulamento de alteração»),

Tendo em conta a proposta da Comissão relativa a um regulamento sobre disposições comuns ⁽⁵⁾ (o «regulamento sobre disposições comuns»),

Tendo em conta os relatórios anuais e especiais do Tribunal e os documentos informativos do Tribunal sobre o futuro das finanças da UE ⁽⁶⁾, sobre a proposta da Comissão para o Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 ⁽⁷⁾ e sobre o futuro da PAC ⁽⁸⁾,

Tendo em conta os pedidos de parecer sobre a proposta mencionada, apresentados pela Comissão em 1 de junho de 2018 e pelo Parlamento Europeu em 11 de junho de 2018,

ADOTOU O SEGUINTE PARECER:

⁽¹⁾ COM(2017) 713 final: Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — O futuro da alimentação e da agricultura.

⁽²⁾ COM(2018) 392: Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que define regras para o apoio aos planos estratégicos a estabelecer pelos Estados-Membros no âmbito da política agrícola comum (planos estratégicos da PAC) e financiados pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (UE) n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho.

⁽³⁾ COM(2018) 393: Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da política agrícola comum e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1306/2013.

⁽⁴⁾ COM(2018) 394: Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera os Regulamentos (UE) n.º 1308/2013, que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas, (UE) n.º 1151/2012, relativo aos regimes de qualidade dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios, (UE) n.º 251/2014, relativo à definição, descrição, apresentação, rotulagem e proteção das indicações geográficas dos produtos vitivinícolas aromatizados, (UE) n.º 228/2013, que estabelece medidas específicas no domínio da agricultura a favor das regiões ultraperiféricas da União, e (UE) n.º 229/2013, que estabelece medidas específicas no domínio agrícola a favor das ilhas menores do mar Egeu.

⁽⁵⁾ COM(2018) 375: Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo de Coesão e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e regras financeiras para estes Fundos e o Fundo para o Asilo e a Migração, o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos.

⁽⁶⁾ Documento informativo do TCE — «*Future of EU finances: reforming how the EU budget operates*» (Futuro das finanças da UE: reformar o modo de funcionamento do orçamento da UE), fevereiro de 2018.

⁽⁷⁾ Documento informativo do TCE — «*The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework*» (A proposta da Comissão relativa ao quadro financeiro plurianual para 2021-2027), julho de 2018.

⁽⁸⁾ Documento informativo do TCE — «Futuro da PAC» (março de 2018).

CONCLUSÕES GERAIS

1. A Comissão, quando publicou a sua proposta para a política agrícola comum pós-2020, salientou que «[u]ma política agrícola comum modernizada deve promover o valor acrescentado europeu, refletindo uma maior ambição ambiental e climática, e satisfazendo as expectativas dos cidadãos nos campos da saúde, do ambiente e do clima». A avaliação de impacto da Comissão que corrobora as propostas legislativas inclui um planeamento até 2030. No entanto, não é visível uma perspetiva a mais longo prazo da agricultura da UE (que tenha em conta tendências de longo prazo em matéria de alterações tecnológicas, climáticas, sociais e demográficas, etc.). A **caixa 1** apresenta as principais alterações da PAC incluídas na proposta.

Caixa 1 — Principais alterações incluídas na proposta

Existem muitas semelhanças entre as opções políticas propostas e a PAC atual, mas importa destacar as seguintes alterações principais:

- um plano estratégico da PAC por Estado-Membro para todas as despesas da PAC (pagamentos diretos, medidas no domínio do desenvolvimento rural e medidas de mercado);
- tentativa de transição para um sistema baseado no desempenho;
- tentativa de redefinir a elegibilidade das despesas (resultados comunicados e um novo conceito de legalidade e regularidade);
- alterações nos sistemas de controlo (um papel diferente para os organismos de certificação).

2. Em alguns domínios fundamentais, a Comissão não identificou necessidades com base em elementos de prova sólidos. Embora existam motivos fortes para medidas da UE relacionadas com as alterações ambientais e climáticas, os dados e os argumentos utilizados para corroborar a avaliação das necessidades de apoio aos rendimentos dos agricultores são insuficientes. A Comissão retirou da sua avaliação de impacto a opção de suprimir a PAC por considerar que tal seria contrário às obrigações previstas nos Tratados. Contudo, não apresentou dados económicos sólidos que corroborassem as opções finais que mantêm as medidas tradicionais da PAC: pagamentos diretos, medidas de mercado e medidas no domínio do desenvolvimento rural. Uma vez que a maior parte do orçamento da PAC continuaria a financiar pagamentos diretos aos agricultores, a ausência de um requisito de compilação, pelos Estados-Membros, de estatísticas fiáveis e comparáveis sobre o rendimento agrícola disponível tem de ser assinalada.

3. Apesar das ambições da Comissão e dos seus apelos a uma PAC mais ecológica, a proposta não reflete um aumento claro da ambição em matéria ambiental e climática. O Tribunal reconhece que a proposta inclui instrumentos que abordam objetivos ambientais e climáticos. No entanto, os Estados-Membros seriam responsáveis por definir os níveis de prioridade dos tipos de intervenções a financiar nos seus planos estratégicos da PAC. Não se percebe com clareza de que forma a Comissão verificaria estes planos para cumprir a ambição em matéria ambiental e climática. A estimativa da Comissão sobre a contribuição da PAC para as metas da UE neste domínio parece irrealista.

4. Nos termos da proposta, não seriam atribuídos fundos da UE com base numa avaliação das necessidades e nos resultados esperados à escala da UE e os níveis propostos de cofinanciamento não refletiriam os diferentes níveis de valor acrescentado europeu previsto. Cada Estado-Membro afetaria uma parte da sua dotação financeira preestabelecida a intervenções específicas baseadas na sua própria avaliação das necessidades (essas afetações ficariam sujeitas a restrições múltiplas e significativas). Em especial, a proposta continua a impor aos Estados-Membros a utilização de pagamentos diretos baseados num determinado número de hectares de terras possuídas ou utilizadas. Este instrumento não é adequado para dar resposta a muitas das preocupações ambientais e climáticas, nem é a forma mais eficiente de apoiar rendimentos agrícolas viáveis.

5. A proposta mantém alguns elementos fundamentais, como os sistemas integrados de gestão e controlo. Reduz o quadro legislativo de cinco para três regulamentos. A programação combinada de medidas atualmente divididas entre o Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) num só plano estratégico nacional da PAC poderia ajudar a garantir a coerência entre diferentes medidas da PAC. Contudo, não é claro se no seu conjunto a PAC seria mais simples, uma vez que, noutros aspetos, a complexidade aumentaria (por exemplo, a proposta introduz um regime ecológico com objetivos semelhantes aos de dois outros instrumentos ambientais).

6. A avaliação da elegibilidade pela Comissão basear-se-ia em realizações e no funcionamento dos sistemas de governação, excluindo regras para beneficiários individuais contidas nos planos estratégicos da PAC. As «realizações» não são claramente definidas na proposta. No entender do Tribunal, trata-se de intervenções em que a realização depende do cumprimento pelos beneficiários dos compromissos estabelecidos nos planos estratégicos da PAC.

7. Os organismos pagadores teriam de assegurar a legalidade e regularidade das operações financiadas pela PAC. Os organismos de certificação verificariam o funcionamento dos sistemas de governação, constituídos por organismos de governação e «requisitos básicos da União». Estes últimos seriam definidos como as regras estabelecidas no regulamento sobre os planos estratégicos da PAC e no regulamento horizontal. Não é claro se os controlos dos organismos de certificação abrangeriam definições e critérios de elegibilidade específicos previstos nos planos estratégicos da PAC.

8. Para a PAC, a Comissão pretende promover a transição de um modelo de prestação baseado na conformidade para um modelo de prestação baseado no desempenho. O Tribunal saúda a ambição de evoluir para um modelo baseado no desempenho. Considera, no entanto, que a proposta não contém os elementos necessários para a criação de um sistema de desempenho eficaz. A ausência de objetivos da UE claros, específicos e quantificados cria incerteza sobre o modo como a Comissão avaliaria os planos estratégicos da PAC dos Estados-Membros. Implica também que o cumprimento dos objetivos da UE não pode ser medido. O quadro proposto proporciona incentivos relativamente frágeis ao desempenho. As metas podem sair goradas por ampla margem, tendo pouco impacto no financiamento da UE. Um bom desempenho poderia desencadear, na melhor das hipóteses, um prémio «de desempenho» residual.

9. Concretamente, teriam de ser aplicados os seguintes elementos:

- objetivos da UE claros, específicos e quantificados cujo cumprimento possa ser medido;
- medidas que sejam claramente associadas a objetivos;
- um conjunto plenamente desenvolvido de indicadores de realizações, resultados e impacto;
- requisitos que obriguem os Estados-Membros a compilar estatísticas fiáveis e comparáveis sobre o rendimento disponível das explorações agrícolas;
- critérios transparentes para a avaliação do conteúdo e da qualidade dos planos estratégicos da PAC;
- pagamentos baseados no desempenho efetuados aos Estados-Membros.

10. O Tribunal saúda a tentativa da Comissão Europeia de evoluir para uma avaliação baseada no desempenho. Contudo, esta transição não eliminaria a necessidade de controlar a legalidade e regularidade. A proposta da Comissão mantém requisitos como a regra do «verdadeiro agricultor» e a utilização de pagamentos diretos baseados num determinado número de hectares de terras possuídas ou utilizadas, supervisionados através do Sistema Integrado de Gestão e de Controlo, incluindo o Sistema de Identificação das Parcelas Agrícolas. Este facto implica que um pagamento a um beneficiário só é regular se cumprir estes requisitos (ainda que estes sejam, com base nos requisitos da UE, especificamente definidos pelas regras dos Estados-Membros). Na proposta, o papel de supervisão dos Estados-Membros não é alterado, embora o controlo da legalidade e da regularidade pelos organismos de certificação deixe de ser obrigatório. A comunicação de informações e as garantias que a Comissão obtém mudam significativamente. Nos termos da proposta, a Comissão não receberia nem as estatísticas de controlo dos organismos pagadores, nem as garantias sobre os pagamentos aos diferentes agricultores emitidas pelos organismos de certificação.

11. A Comissão mantém a responsabilidade última pela execução do orçamento⁽⁹⁾, incluindo os pagamentos efetuados nos Estados-Membros, em conformidade com as regras estabelecidas na legislação da UE e com as partes dos planos estratégicos da PAC exigidas pelos regulamentos da UE. O Tribunal considera que a proposta se traduz num enfraquecimento da prestação de contas da Comissão neste âmbito.

12. A proposta da Comissão não criaria uma base para o trabalho de «certificação», subjacente à declaração de fiabilidade, que o Tribunal está a ponderar. Nos termos da proposta, a Comissão deixaria de poder quantificar em que medida os pagamentos violaram as regras. A proposta tornaria ainda mais difícil a aplicação de uma abordagem de auditoria única, nomeadamente devido à função reduzida dos organismos de certificação.

⁽⁹⁾ Artigos 317.º a 319.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE (TFUE).

INTRODUÇÃO

13. Em 1 de junho de 2018, a Comissão publicou a sua proposta legislativa para a PAC pós-2020, contendo três regulamentos acompanhados de uma avaliação de impacto ⁽¹⁰⁾ e uma exposição de motivos comum aos três regulamentos. A presente introdução segue a estrutura da exposição de motivos, utilizando os mesmos subtítulos.

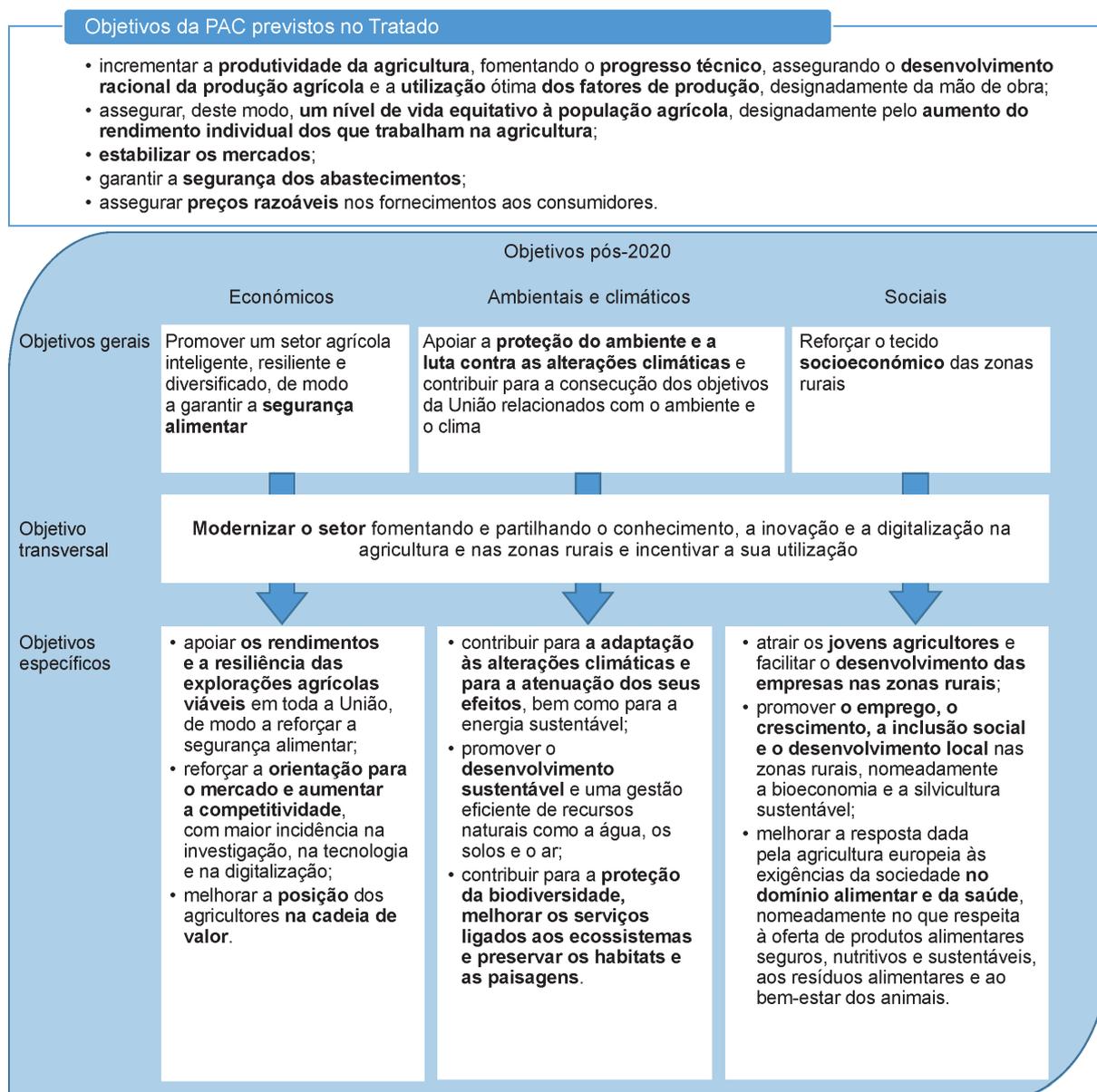
14. No capítulo após a introdução, o Tribunal analisa a proposta. Nos **anexos I e II**, apresentam-se observações sobre o quadro de desempenho proposto pela Comissão.

Contexto da proposta

15. A exposição de motivos da Comissão salienta que «[u]ma política agrícola comum modernizada deve promover o valor acrescentado europeu, refletindo uma maior ambição ambiental e climática, e satisfazendo as expectativas dos cidadãos nos campos da saúde, do ambiente e do clima» ⁽¹¹⁾. A Comissão Europeia interpretou os objetivos da PAC estabelecidos no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) de forma a adequá-los ao contexto atual, e a proposta define nove «objetivos específicos» (ver **figura 1**).

Figura 1

Objetivos da PAC



Fonte: TCE, com base no artigo 39.º do TFUE e os artigos 5.º e 6.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

⁽¹⁰⁾ Disponível em https://ec.europa.eu/commission/publications/natural-resources-and-environment_pt.

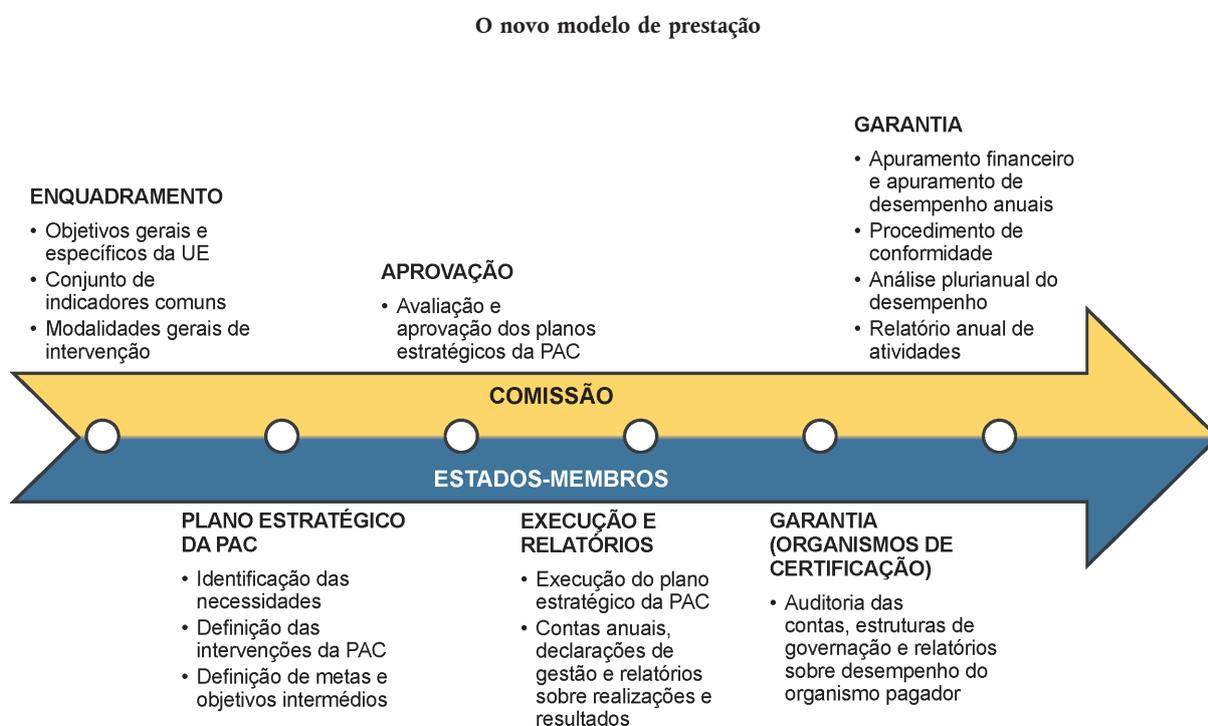
⁽¹¹⁾ Página 2 da exposição de motivos da Comissão.

Base jurídica, subsidiariedade e proporcionalidade

16. A proposta reduziria o quadro legislativo de cinco para três regulamentos. O «regulamento sobre os planos estratégicos da PAC» abrange os objetivos da PAC, os tipos de intervenções ⁽¹²⁾ financiadas por esta política e os requisitos gerais aplicáveis à elaboração dos planos estratégicos da PAC. O «regulamento horizontal» inclui regras financeiras e o quadro de acompanhamento e avaliação, e o «regulamento de alteração» transfere essencialmente uma parte significativa das regras do «Regulamento Organização Comum dos Mercados» ⁽¹³⁾ para o «regulamento sobre os planos estratégicos da PAC».

17. A Comissão propõe um novo modelo de prestação, afirmando que conduziria a maior subsidiariedade e maior responsabilidade e prestação de contas dos Estados-Membros. Definindo apenas alguns parâmetros na legislação da UE e proporcionando aos Estados-Membros uma maior escolha de instrumentos políticos, bem como associando parcialmente os pagamentos às realizações, a Comissão pretende mudar a ênfase da PAC da conformidade para o desempenho. Ver, na **figura 2**, uma ilustração do novo modelo de prestação.

Figura 2



Fonte: TCE, com base na proposta da Comissão para a PAC pós-2020 e na avaliação de impacto que a acompanha.

18. O setor agrícola varia consideravelmente entre os Estados-Membros, e as atuais regras da UE dão aos Estados-Membros alguma margem de manobra na definição das formas de aplicação da PAC. O Tribunal assinalou no seu relatório sobre o regime de pagamento de base ⁽¹⁴⁾ que existem diferenças muito significativas no funcionamento dos regimes entre os Estados-Membros. Por exemplo, a Alemanha aproximava-se rapidamente da convergência das taxas de ajuda para os seus agricultores, enquanto em Espanha persistiam grandes diferenças nos montantes pagos aos agricultores. Dados da Comissão ⁽¹⁵⁾ demonstram também que, embora a maior parte dos Estados-Membros tenha utilizado apoio associado, a

⁽¹²⁾ O artigo 3.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC define «intervenção» como um instrumento de apoio com um conjunto de condições de elegibilidade conforme especificadas pelos Estados-Membros nos planos estratégicos da PAC.

⁽¹³⁾ Regulamento (UE) n.º 1308/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas (JO L 347 de 20.12.2013, p. 671).

⁽¹⁴⁾ Relatório Especial n.º 10/2018: «Regime de pagamento de base para agricultores — operacionalmente no bom caminho, mas com um impacto limitado na simplificação, na orientação e na convergência dos níveis de ajuda».

⁽¹⁵⁾ <https://publications.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/541f0184-759e-11e7-b2f2-01aa75ed71a1/language-pt/format-PDF/source-40843483>, figura 6.

percentagem da despesa consagrada a este apoio (e o tipo de produção que dele beneficia) variavam consideravelmente. O novo modelo com menos regras da UE implicaria que a formulação das políticas e das intervenções específicas dependesse cada vez mais das escolhas efetuadas pelos Estados-Membros nos seus planos estratégicos da PAC e da respetiva aprovação pela Comissão. A Comissão pretende quebrar a ligação entre a UE e os beneficiários finais, o que implica deixar ao critério dos Estados-Membros a definição das regras de elegibilidade específicas aplicáveis aos beneficiários finais. No entanto, a proposta inclui limitações significativas das opções dos Estados-Membros, nomeadamente tornando obrigatórias algumas subvenções. A Comissão considera essas limitações necessárias para manter a natureza da PAC como política comum ⁽¹⁶⁾.

Resultados das avaliações ex post, das consultas das partes interessadas e das avaliações de impacto

19. O Tribunal criticou anteriormente ⁽¹⁷⁾ o facto de as avaliações ex post não estarem disponíveis em tempo útil para terem um verdadeiro impacto nas novas políticas e recomendou que a Comissão seguisse o princípio «primeiro avaliar» na revisão da legislação vigente ⁽¹⁸⁾. No entanto, o relatório inicial da Comissão com os primeiros resultados sobre o desempenho da PAC atual só estará disponível no final de 2018 ⁽¹⁹⁾. Como referido no documento informativo ⁽²⁰⁾ do Tribunal, a análise das despesas da Comissão não apresenta uma avaliação — ou conclusão — sobre o valor acrescentado europeu dos programas. Por conseguinte, proporciona poucas informações para orientar o legislador da UE em futuras decisões de financiamento.

20. Ao preparar a proposta, a Comissão consultou as partes interessadas ⁽²¹⁾. Embora a consulta tenha revelado um elevado interesse na manutenção de uma política agrícola comum — em especial entre os beneficiários — houve pouco consenso relativamente à flexibilidade. Algumas respostas solicitaram mais margem para adaptação às necessidades locais. Outras pediram uma ação mais forte da UE para garantir condições de concorrência equitativas. A consulta revelou que a adaptação às alterações climáticas e a proteção ambiental são domínios que é preferível abordar através da ação da UE.

21. A Comissão avaliou diferentes combinações de instrumentos políticos na sua avaliação de impacto, que inicialmente abrangia um cenário de base e quatro opções. No entanto, a Comissão retirou da sua avaliação de impacto a opção de suprimir a PAC ⁽²²⁾ com base na recomendação do Comité de Controlo da Regulamentação e por considerar que a supressão gradual da PAC seria contrária às obrigações previstas nos Tratados. A Comissão teve em conta questões de igualdade de género durante a integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável na sua avaliação de impacto, mas este fator parece ter tido pouco impacto na proposta.

22. Os resultados da avaliação de impacto salientaram a necessidade de compromissos difíceis, mas não apresentaram conclusões sobre qualquer combinação preferível de instrumentos políticos. A proposta final da Comissão não corresponde a nenhuma das opções examinadas na avaliação de impacto. Como referido anteriormente ⁽²³⁾ pelo Tribunal, não é fácil identificar os principais resultados e mensagens da avaliação de impacto. Mais concretamente, é difícil perceber de que forma as medidas propostas alcançariam os objetivos definidos pela Comissão.

23. A avaliação de impacto em si não foi objeto de consulta pública. A versão final foi publicada juntamente com a proposta. O Tribunal recomendou anteriormente que a Comissão ⁽²⁴⁾ publicasse, para fins de informação e comentários, documentos intercalares, como roteiros e projetos de avaliações de impacto.

⁽¹⁶⁾ Ponto 1.4.2 da ficha financeira legislativa que acompanha a proposta.

⁽¹⁷⁾ Por exemplo, Relatório Especial n.º 16/2017: «Programação do Desenvolvimento Rural: é necessário menos complexidade e mais ênfase nos resultados».

⁽¹⁸⁾ Recomendação 4 do Relatório Especial n.º 16/2018: «Revisão ex post da legislação da UE: um sistema bem estabelecido, mas incompleto».

⁽¹⁹⁾ Artigo 110.º, n.º 5, do Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho: *A Comissão deve apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho, até 31 de dezembro de 2018, um relatório inicial sobre a aplicação do presente artigo, que deve incluir os primeiros resultados sobre o desempenho da PAC. Um segundo relatório, que inclua uma avaliação do desempenho da PAC, deve ser apresentado até 31 de dezembro de 2021.* (JO L 347 de 20.12.2013, p. 549).

⁽²⁰⁾ Documento informativo do TCE — «The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework» (julho de 2018).

⁽²¹⁾ Incluindo uma consulta pública na Internet que obteve 58 520 respostas, 36,5 % das quais de agricultores, bem como reuniões com «grupos de diálogo civil» e workshops especializados.

⁽²²⁾ Centro Comum de Investigação (JRC): «Scenar 2030 — Pathways for the European agriculture and food sector beyond 2020» (Scenar 2030 — Caminhos para a agricultura europeia e o setor da alimentação para além de 2020).

⁽²³⁾ Relatório Especial n.º 3/2010: «A avaliação de impacto nas instituições da UE apoia o processo de tomada de decisão?».

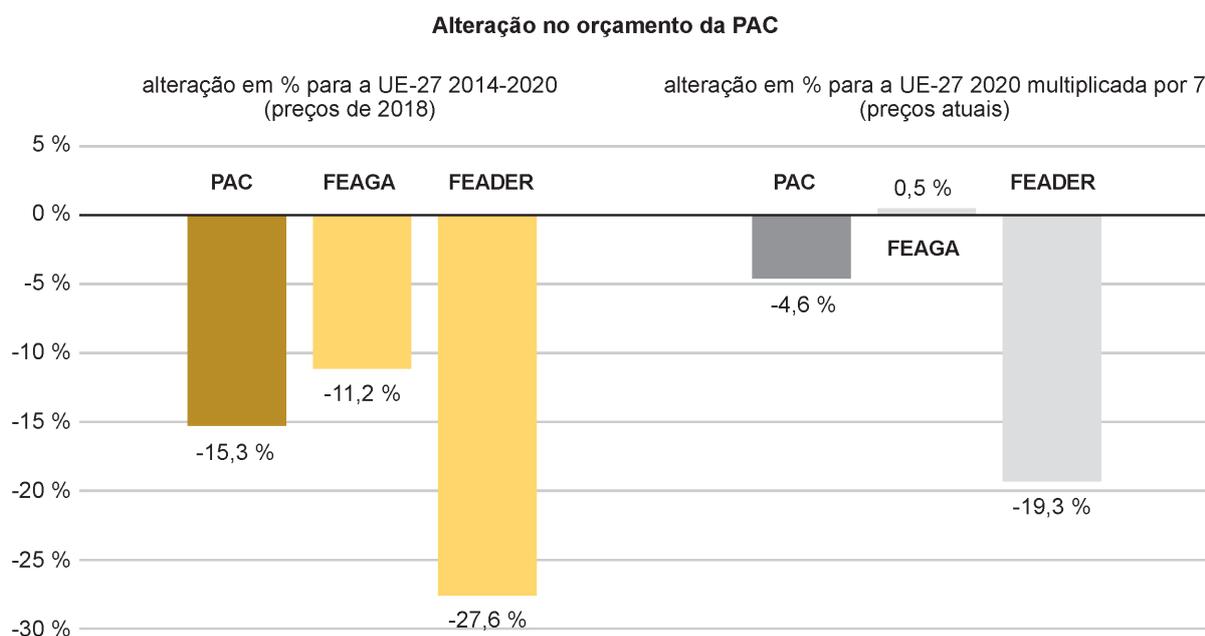
⁽²⁴⁾ Relatório Especial n.º 3/2010: «A avaliação de impacto nas instituições da UE apoia o processo de tomada de decisão?».

Incidência orçamental

24. A dotação financeira proposta para a PAC seria inferior à do período atual ⁽²⁵⁾. A magnitude da redução depende da forma como esta é calculada. No seu documento informativo sobre a proposta relativa ao quadro financeiro plurianual, o Tribunal situou-a em 15 %, enquanto a Comissão menciona geralmente uma redução de 5 % ⁽²⁶⁾ (ver **figura 3**). As diferenças baseiam-se, em grande medida, na base de referência escolhida para a comparação ⁽²⁷⁾ e na utilização de preços correntes ou preços constantes ⁽²⁸⁾.

Figura 3

Formas diferentes de calcular a alteração proposta ao orçamento da PAC



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

Outros elementos

25. A Comissão propõe que dois instrumentos de financiamento da agricultura (FEAGA e FEADER) mantenham a atual nomenclatura mas deixem de estar sujeitos a processos de programação separados nos Estados-Membros. Propõe ainda a substituição dos «programas de desenvolvimento rural» ⁽²⁹⁾ por planos estratégicos da PAC, que abrangem todas as medidas da PAC (pagamentos diretos, medidas de mercado, medidas no domínio do desenvolvimento rural) ⁽³⁰⁾. Contudo, as opções dos Estados-Membros em matéria de despesas da PAC seriam limitadas pelas restrições descritas na **caixa 2**.

⁽²⁵⁾ Mesmo sem a parte do Reino Unido no orçamento da PAC, que correspondeu a 27,7 mil milhões de euros em 2014-2020.

⁽²⁶⁾ Exposição de motivos da proposta de regulamento COM(2018) 392 e o documento informativo: «The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework» do Tribunal.

⁽²⁷⁾ Com base no documento de trabalho da Comissão que contém um quadro comparativo entre a proposta de Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 e o Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020, de 6 de junho de 2018. Apesar de ambos os cálculos excluírem a percentagem do orçamento relativa ao Reino Unido, um deles utiliza o último ano do atual quadro financeiro plurianual como ponto de comparação (multiplicando-o por sete, de forma a excluir os efeitos da convergência dos pagamentos diretos e das decisões dos Estados-Membros de transferir fundos entre o FEAGA e o FEADER) e o outro utiliza a dotação total para o período de 2014-2020 como base de referência.

⁽²⁸⁾ A Comissão utiliza o termo «preços correntes» para designar os montantes absolutos a pagar ou autorizados num determinado ano. Para ter em conta a inflação, a Comissão também utiliza «preços constantes» (preços de 2011 para o período atual e preços de 2018 para o próximo período), calculados com recurso a um «deflator anual» de 2 %, que corresponde ao objetivo de inflação do Banco Central Europeu. Este ajustamento é uma convenção orçamental da UE e não reflete necessariamente a taxa de inflação real na UE.

⁽²⁹⁾ Atuais documentos de programação para o FEADER regidos pelo Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 487).

⁽³⁰⁾ Já existe planeamento estratégico para o FEADER no âmbito dos programas de desenvolvimento rural.

Caixa 2 — Margem para planeamento estratégico dos pagamentos diretos

Sendo certo que os Estados-Membros teriam de aplicar planeamento estratégico aos pagamentos diretos, a verdade é que a proposta limita significativamente a flexibilidade dos Estados-Membros.

Os Estados-Membros poderiam utilizar aproximadamente 7 %⁽³¹⁾ em intervenções setoriais e até 12 %⁽³²⁾ em pagamentos associados, mas o restante montante do FEAGA seria reservado para apoio dissociado ao rendimento⁽³³⁾ e regimes ecológicos⁽³⁴⁾ para agricultores.

Os Estados-Membros teriam de disponibilizar regimes ecológicos, mas não existiriam requisitos orçamentais mínimos e os regimes seriam voluntários. É provável, portanto, que a maior percentagem do FEAGA continuasse a destinar-se ao apoio dissociado ao rendimento dos agricultores, pago por hectare de terreno. Os Estados-Membros teriam de harmonizar as taxas de ajuda dentro de uma região ou diminuir a variação do respetivo valor unitário entre agricultores (a chamada convergência interna)⁽³⁵⁾.

A proposta introduziria uma limitação obrigatória dos pagamentos a agricultores individuais⁽³⁶⁾ e tornaria obrigatórios os pagamentos redistributivos⁽³⁷⁾.

AVALIAÇÃO DA PROPOSTA

26. No seguimento da comunicação da Comissão sobre o futuro da alimentação e da agricultura, de novembro de 2017, o Tribunal publicou um documento informativo sobre o futuro da PAC. No documento informativo o Tribunal definiu os critérios para o seu exame da proposta legislativa para a PAC pós-2020. Estes critérios orientam a avaliação nesta parte do parecer. Baseiam-se no modelo lógico de programa do TCE (explicado no ponto 19 e na figura 4 do documento informativo), que define o modo como as intervenções públicas podem alcançar economia, eficiência e eficácia. Por conseguinte, o parecer consiste numa avaliação da economia, eficiência e eficácia e as conclusões visam promover soluções que as melhorem.

Avaliação das necessidades da PAC**Critérios**

- 1.1. As necessidades são identificadas com base em elementos de prova sólidos.
- 1.2. É demonstrado o valor acrescentado de dar resposta a estas necessidades através da ação da UE.
- 1.3. A proposta da PAC tem em conta as tendências a longo prazo.
- 1.4. A proposta da PAC é clara quanto aos efeitos de distribuição.

27. A Comissão definiu o que identificou como principais necessidades do setor agrícola da UE na sua comunicação sobre o futuro da alimentação e da agricultura e aprofundou-as nos seus documentos de enquadramento sobre os desafios económicos, socioeconómicos e ambientais e climáticos. A Comissão apresenta o facto de o rendimento das atividades agrícolas se situar abaixo dos salários médios do conjunto da economia como argumento para os pagamentos diretos⁽³⁸⁾. No entanto, como o Tribunal assinalou no seu documento informativo, os dados da Comissão não têm em conta as fontes de rendimento exteriores à agricultura.

⁽³¹⁾ Cerca de 21 mil milhões de euros, calculados como a diferença entre o orçamento total proposto do FEAGA e as dotações reservadas para pagamentos diretos com base no artigo 81.º, n.º 1, e no anexo IV do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

⁽³²⁾ Artigo 86.º, n.º 5, do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

⁽³³⁾ A prestação de apoio ao rendimento de base dos agricultores é obrigatória nos termos do artigo 17.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

⁽³⁴⁾ Artigo 28.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

⁽³⁵⁾ Nos termos do artigo 20.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC, os Estados-Membros devem assegurar que, o mais tardar no exercício do pedido de 2026, todos os direitos ao pagamento têm um valor de, pelo menos, 75 % do montante unitário médio previsto para o apoio ao rendimento de base no exercício de pedido de 2026, conforme estabelecido no plano estratégico da PAC. Podem decidir aplicar uma redução máxima, que não pode ser inferior a 30 %.

⁽³⁶⁾ Artigo 15.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

⁽³⁷⁾ Ao abrigo das regras atuais, os pagamentos redistributivos são voluntários (artigos 1.º e 41.º do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum (JO L 347 de 20.12.2013, p. 608)).

⁽³⁸⁾ Avaliação de impacto, parte I, página 7.

28. No documento informativo sobre o futuro da PAC, o Tribunal manifestou a opinião de que os dados publicados sobre os rendimentos dos agricultores não eram suficientes para «apoiar a alegação de que as unidades familiares agrícolas, consideradas no seu conjunto, necessitam de um apoio significativo para alcançarem um nível de vida equitativo». A análise da Comissão sobre os rendimentos dos agricultores não se alterou na avaliação de impacto e não existem requisitos que obriguem os Estados-Membros a compilar estatísticas fiáveis e comparáveis sobre o rendimento agrícola disponível ⁽³⁹⁾. O Tribunal salientou outros dados e tendências fundamentais pertinentes para o setor da agricultura, nomeadamente:

- um menor número de explorações com maior dimensão: em 2013, existiam 10,8 milhões de explorações agrícolas (um decréscimo de 22 % em comparação com 2007), enquanto a dimensão média aumentou de 12,6 ha para 16,1 ha;
- uma diminuição de 25 % da mão de obra agrícola (de 12,8 milhões de empregos equivalentes a tempo completo, em 2005, para 9,5 milhões em 2017);
- desde 2010, a UE é um exportador líquido de alimentos, com um excedente comercial de 20,5 mil milhões de euros em 2017, devido essencialmente aos produtos alimentares transformados e às bebidas — a UE é um importador líquido de produtos agrícolas não transformados ⁽⁴⁰⁾;
- uma exploração agrícola de média dimensão proporciona trabalho a menos de uma pessoa a tempo inteiro;
- embora o desempenho dos diferentes setores apresente grandes variações, houve um aumento significativo do rendimento da atividade agrícola por pessoa a tempo inteiro;
- uma população agrícola envelhecida, e um número decrescente de jovens agricultores: por cada 100 empresários agrícolas acima dos 55 anos, o número de empresários agrícolas abaixo dos 35 anos diminuiu de 14, em 2010, para 11, em 2013.

29. A Comissão parece ter tido em consideração o planeamento a médio prazo, uma vez que a sua avaliação de impacto inclui planeamento até 2030. No entanto, não é visível uma visão a mais longo prazo da agricultura da UE (que tenha em conta alterações tecnológicas, climáticas, sociais e demográficas, etc.).

30. Os Estados-Membros avaliariam as suas necessidades locais nos planos estratégicos da PAC, baseando nestes planos a sua escolha de intervenções. O modelo proposto transferiria mais responsabilidades da UE para os Estados-Membros, no âmbito não apenas do FEADER, mas também do FEAGA. Um exemplo deste facto está relacionado com a recomendação recente ⁽⁴¹⁾ do Tribunal no sentido de a Comissão avaliar a situação em termos de rendimento de todos os grupos de agricultores e analisar a sua necessidade de apoio ao rendimento antes de fazer qualquer proposta para a futura conceção da PAC (ver **caixa 3**). Nos termos da proposta, os Estados-Membros seriam responsáveis pela realização dessas avaliações ⁽⁴²⁾. Todavia, como acima referido, o principal instrumento em matéria de rendimento é fixado, em grande medida, pela legislação da UE proposta (ver ponto 25). Assim, um Estado-Membro que, por exemplo, tivesse preocupações relacionadas com o impacto das subvenções em função do género (os números da Comissão indicam que os homens recebem aproximadamente três quintos dessas subvenções, as mulheres um oitavo e as empresas o restante) teria poucas opções para alterar esta distribuição.

⁽³⁹⁾ Estas estatísticas existem em alguns Estados-Membros; ver ponto 29 e caixa 1 do Relatório Especial n.º 1/2016: «Apoio ao rendimento dos agricultores: o sistema da Comissão para medição do desempenho está bem concebido e assenta em dados fiáveis?».

⁽⁴⁰⁾ Ver figura 3 do documento informativo do Tribunal sobre o futuro da PAC.

⁽⁴¹⁾ Relatório Especial n.º 10/2018: «Regime de pagamento de base para agricultores — operacionalmente no bom caminho, mas com um impacto limitado na simplificação, na orientação e na convergência dos níveis de ajuda».

⁽⁴²⁾ Segundo o artigo 95.º, n.º 1, e o artigo 96.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC, os Estados-Membros teriam de identificar as necessidades para cada objetivo específico definido do artigo 6.º do mesmo regulamento.

Caixa 3 — Recomendação 3 do Relatório Especial n.º 10/2018 ⁽⁴³⁾

Antes de fazer qualquer proposta para a futura concessão da PAC, a Comissão deve avaliar a situação em termos de rendimento de todos os grupos de agricultores e analisar a sua necessidade de apoio ao rendimento, tendo em conta a atual distribuição do apoio da UE e nacional, o potencial agrícola das terras, as diferenças das superfícies dedicadas principalmente à produção ou manutenção agrícolas, o custo e a viabilidade da atividade agrícola, os rendimentos provenientes da produção alimentar e de outras produções agrícolas, bem como de fontes não agrícolas, os fatores pertinentes para a eficiência e a competitividade das explorações e o valor dos bens públicos fornecidos pelos agricultores.

A Comissão deve associar, desde o início, as medidas propostas a objetivos operacionais e valores de referência adequados que permitam comparar o desempenho do apoio.

31. A Comissão pretende abordar a concentração do apoio em explorações de maior dimensão propondo o estabelecimento de limites obrigatórios e a redistribuição dos pagamentos diretos ⁽⁴⁴⁾, em consonância com as recomendações do Tribunal formuladas em 2011 ⁽⁴⁵⁾. No entanto, a possibilidade de deduzir custos salariais — incluindo custos com mão de obra não assalariada — do montante dos pagamentos diretos considerado para o estabelecimento de limites reduziria o impacto da medida.

32. De um modo geral, a Comissão não apresentou elementos de prova sólidos de que seja necessária a intervenção da UE em todos os domínios propostos. Embora existam motivos fortes para medidas da UE relacionadas com o ambiente e o clima, os dados utilizados para corroborar a avaliação das necessidades de apoio aos rendimentos dos agricultores são insuficientes. Se bem que a avaliação de impacto da Comissão tenha analisado o impacto distributivo das opções consideradas, não há qualquer análise deste efeito na proposta final.

Avaliação dos objetivos da PAC**Critérios**

- 2.1. Os objetivos da UE para a PAC estão claramente definidos e refletem as necessidades identificadas e a visão a longo prazo para a PAC.
- 2.2. Os objetivos da UE para a PAC representam metas quantificadas de impactos e resultados.
- 2.3. Os objetivos da UE para a PAC estão em consonância com outros objetivos políticos gerais e setoriais da UE e compromissos internacionais ⁽⁴⁶⁾.

33. A proposta da Comissão, embora formule objetivos políticos (ver ponto 15), transferiria a responsabilidade pelas decisões sobre intervenções e metas específicas para os Estados-Membros (através dos «planos estratégicos da PAC»). A maior parte do orçamento da PAC continuaria a financiar pagamentos diretos aos agricultores ⁽⁴⁷⁾. Dada a ausência de informações precisas sobre o rendimento das explorações agrícolas (ver pontos 27 e 28), é difícil perceber de que forma podem ser formulados e acompanhados objetivos e metas específicos.

34. Os «objetivos específicos» a que se refere o artigo 6.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC não são claramente definidos; não são específicos nem se traduzem em metas quantificadas. Como demonstrado anteriormente pelo Tribunal ⁽⁴⁸⁾, objetivos de alto nível que não estejam suficientemente orientados não são bem-sucedidos a nível operacional.

⁽⁴³⁾ Relatório Especial n.º 10/2018: «Regime de pagamento de base para agricultores — operacionalmente no bom caminho, mas com um impacto limitado na simplificação, na orientação e na convergência dos níveis de ajuda».

⁽⁴⁴⁾ Artigo 15.º, artigo 18.º, n.º 2, e artigos 26.º e 27.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

⁽⁴⁵⁾ Relatório Especial n.º 5/2011: «Regime de Pagamento Único (RPU): aspetos a considerar para melhorar a boa gestão financeira».

⁽⁴⁶⁾ Por exemplo, compromissos decorrentes da Conferência das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas de 2015 (COP 21), dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e no âmbito da Organização Mundial do Comércio.

⁽⁴⁷⁾ Ver figura 4.

⁽⁴⁸⁾ Ver capítulo 3 do relatório anual relativo a 2014.

A falta de objetivos claros e metas quantificadas é um ponto recorrente dos relatórios especiais do Tribunal ⁽⁴⁹⁾. A Comissão possui, em muitos domínios, informações suficientes para identificar uma base de referência que pode utilizar para avaliar as metas dos Estados-Membros nos seus planos estratégicos da PAC.

35. Um exemplo da ligação insuficiente entre os tipos de intervenções propostas e os objetivos é o facto de a proposta afirmar, de forma relativamente vaga, que os Estados-Membros devem procurar assegurar que os pagamentos diretos só são atribuídos se resultarem numa contribuição efetiva ⁽⁵⁰⁾ para os objetivos da PAC (ver ponto 15). Contudo, não se percebe com clareza que objetivos estão em causa ou de que forma se poderá medir essa contribuição. Um dos principais objetivos propostos para os pagamentos diretos diz respeito à segurança alimentar ⁽⁵¹⁾. Na redação atual, a relevância deste objetivo para o contexto europeu é questionável. Para garantir a futura segurança alimentar, a resposta às alterações climáticas é provavelmente mais relevante do que o apoio aos rendimentos agrícolas (ver **caixa 4**).

Caixa 4 — Segurança alimentar

O conceito de segurança alimentar está relacionado com o abastecimento alimentar e o acesso das pessoas aos produtos alimentares. O relatório final da Cimeira Mundial da Alimentação de 1996 afirma que «[e]xiste segurança alimentar quando as pessoas têm, a todo momento, acesso físico e económico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida ativa e sã» ⁽⁵²⁾. Esta definição orienta o quadro estratégico da UE para a segurança alimentar adotado em 2010 ⁽⁵³⁾.

Uma avaliação recente ⁽⁵⁴⁾ revela que a subnutrição na UE é rara e que a prevalência de insegurança alimentar é baixa. Todavia, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura conclui que os efeitos das alterações climáticas colocam desafios consideráveis à agricultura. Enfrentar as alterações climáticas e os desafios ambientais (nomeadamente através de métodos de produção sustentáveis), reduzir a perda e o desperdício de alimentos e salvaguardar os recursos naturais são ações essenciais para a nossa futura segurança alimentar.

36. Vários objetivos misturam diferentes conceitos, o que dificultaria o acompanhamento e a medição desses objetivos. Se o legislador pretende manter estes objetivos políticos, deverá clarificar o seu âmbito de aplicação, por exemplo das seguintes formas:

- o artigo 6.º, n.º 1, alínea a), diz respeito a vários objetivos cuja relação causal não é demonstrada. Dividir os objetivos facilitaria a definição de metas e a medição do seu cumprimento;
- o artigo 6.º, n.º 1, alínea b), na sua redação atual, implica um âmbito de aplicação para além do setor agrícola, mas os indicadores de resultados e de impacto propostos para este objetivo no anexo I do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC limitam-se à agricultura e ao comércio de produtos agroalimentares;
- o artigo 6.º, n.º 1, alínea g), prevê um objetivo que abrange dois conceitos muito diferentes (os jovens agricultores e o desenvolvimento das empresas nas zonas rurais); transferir este último conceito para o objetivo do artigo 6.º, n.º 1, alínea h), aumentaria a coerência dos dois objetivos.

⁽⁴⁹⁾ Por exemplo, Relatório Especial n.º 25/2015: «Apoio da União Europeia a infraestruturas rurais: existe potencial para melhorar significativamente a otimização dos recursos»; Relatório Especial n.º 1/2016: «Apoio ao rendimento dos agricultores: o sistema da Comissão para medição do desempenho está bem concebido e assenta em dados fiáveis?»; Relatório Especial n.º 21/2017: «Ecologização: um regime de apoio ao rendimento mais complexo, mas ainda não eficaz do ponto de vista ambiental»; Relatório Especial n.º 16/2017: «Programação do Desenvolvimento Rural: é necessário menos complexidade e mais ênfase nos resultados»; Relatório Especial n.º 10/2017: «O apoio da UE aos jovens agricultores deve ser mais orientado para promover uma renovação das gerações eficaz»; Relatório Especial n.º 10/2018: «Regime de pagamento de base para agricultores — operacionalmente no bom caminho, mas com um impacto limitado na simplificação, na orientação e na convergência dos níveis de ajuda».

⁽⁵⁰⁾ Artigo 16.º, n.º 2, do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

⁽⁵¹⁾ Artigo 6.º, n.º 1, alínea a), do regulamento sobre os planos estratégicos: apoiar os rendimentos e a resiliência das explorações agrícolas viáveis em toda a União, de modo a reforçar a segurança alimentar.

⁽⁵²⁾ Cimeira Mundial da Alimentação 1996: Declaração de Roma sobre a segurança alimentar mundial. <http://www.fao.org/docrep/003/w3613p/w3613p00.htm>.

⁽⁵³⁾ COM(2010) 127 final: Quadro estratégico da UE para ajudar os países em desenvolvimento a enfrentarem os desafios no domínio da segurança alimentar.

⁽⁵⁴⁾ Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (2017): «The state of food security and nutrition in Europe and Central Asia» (O estado da segurança alimentar e da nutrição da Europa e Ásia Central).

37. A UE assumiu compromissos internacionais quantificados de prevenção das alterações climáticas. Uma das principais metas da UE é reduzir, até 2030, em 40 % as emissões globais de gases com efeito de estufa em relação a 1990⁽⁵⁵⁾. Com base na proposta, a Comissão espera que 40 % da dotação financeira total da PAC⁽⁵⁶⁾ sejam dedicados ao cumprimento deste objetivo. No entanto, a contribuição que estes fundos dariam para a prevenção das alterações climáticas é desconhecida, já que dependeria das medidas escolhidas pelos Estados-Membros nos seus planos estratégicos da PAC.

38. A maior contribuição para a meta de despesa é a ponderação de 40 %⁽⁵⁷⁾ para apoio ao rendimento de base. Esta estimativa baseia-se na contribuição esperada da nova condicionalidade (*conditionality*)⁽⁵⁸⁾, que substitui a anterior condicionalidade (*cross-compliance*) e a ecologização. O Tribunal já questionou a justificação para o valor correspondente do período atual — 19,46 %⁽⁵⁹⁾ — e afirmou que esta não é uma estimativa prudente⁽⁶⁰⁾. Por conseguinte, o Tribunal considera que a contribuição estimada da PAC para os objetivos em matéria de alterações climáticas é irrealista. Sobreavaliar a contribuição da PAC poderia conduzir a contribuições financeiras mais baixas para outros domínios de intervenção, reduzindo a contribuição global das despesas da UE para a adaptação às alterações climáticas e para a atenuação dos seus efeitos. Em vez de utilizar a ponderação de 40 % para todos os apoios assentes em pagamentos diretos, seria mais fiável estimar a contribuição utilizando esta ponderação apenas para os apoios assentes em pagamentos diretos destinados a zonas onde os agricultores aplicam efetivamente práticas para atenuar as alterações climáticas (por exemplo, proteção dos terrenos pantanosos e zonas húmidas⁽⁶¹⁾).

39. A proposta da Comissão salienta que os objetivos ambientais e climáticos constituem uma das principais prioridades e que a PAC deve ser mais ambiciosa relativamente a estes objetivos⁽⁶²⁾. O nível de ambição seria — devido às restrições acima descritas — determinado pelos planos estratégicos da PAC. Os Estados-Membros definiriam metas quantificadas para indicadores de resultados nos seus planos estratégicos da PAC. Os Estados-Membros teriam de justificar estas metas⁽⁶³⁾, mas a proposta não estabelece que teriam de apresentar elementos de prova da situação de base para permitir à Comissão avaliar a ambição das metas. A Comissão avaliaria essas metas e a sua justificação durante a aprovação dos planos estratégicos da PAC. Não é claro de que modo a Comissão efetuará a sua avaliação ou asseguraria uma ambição suficiente, uma vez que não existiriam metas da UE quantificadas. O legislador poderia, por exemplo, incluir metas da UE e compromissos dos ODS estabelecidos, por exemplo a redução das emissões de gases com efeito de estufa, na descrição da forma como a Comissão deve avaliar os planos estratégicos da PAC⁽⁶⁴⁾.

40. A proposta não explica de que forma a Comissão efetuará a avaliação dos planos estratégicos da PAC. A referência, no artigo 92.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC, a «objetivos mais ambiciosos relacionados com o ambiente e o clima» orientaria a avaliação da Comissão. Contudo, o significado de formulações como «devem procurar [...] realizar uma maior contribuição global» e «explicar, nos seus planos estratégicos da PAC [...] de que forma tencionam reunir a maior contribuição global» não é explicado. Continua a não ser claro de que forma a Comissão poderia avaliar ou medir essa ambição.

41. Um regulamento não pode antecipar todos os grandes desafios futuros no âmbito de uma política de despesas tão diversa e ampla como a PAC. Isto significa que a Comissão necessitaria de alguma flexibilidade na gestão desta política. Esta consideração não explica, porém, o facto de os objetivos da PAC propostos não serem definidos com clareza nem traduzidos em metas quantificadas. Sem objetivos claros e metas quantificadas, a Comissão não poderia avaliar o desempenho da política em comparação com os resultados pretendidos. Objetivos claros e específicos devem ser o ponto de partida de um sistema eficaz baseado no desempenho.

⁽⁵⁵⁾ https://ec.europa.eu/clima/citizens/eu_pt

⁽⁵⁶⁾ Acompanhamento no domínio climático (considerando 52 e artigo 87.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC).

⁽⁵⁷⁾ Artigo 87.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

⁽⁵⁸⁾ Artigo 11.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC e «boas condições agrícolas e ambientais das terras» no anexo III do mesmo regulamento.

⁽⁵⁹⁾ Ver figura 7 do Relatório Especial n.º 31/2016: «Utilizar pelo menos um em cada cinco euros do orçamento da UE em ação climática: os trabalhos em curso são ambiciosos mas existe o sério risco de não serem suficientes».

⁽⁶⁰⁾ A «prudência» é um dos princípios comuns para acompanhamento do financiamento da atenuação climática desenvolvidos pelo grupo conjunto de financiamento da ação climática dos bancos multilaterais de desenvolvimento (BMD) e pelo Clube Internacional de Financiamento do Desenvolvimento (IDFC). Estipula que quando não existem dados disponíveis, para ultrapassar a incerteza, é preferível ter em conta o montante mais reduzido e não o montante mais elevado em matéria de financiamento da ação climática.

⁽⁶¹⁾ «Boas condições agrícolas e ambientais das terras», ponto 2 do anexo III do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

⁽⁶²⁾ Por exemplo, na avaliação de impacto e no considerando 16 do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

⁽⁶³⁾ Artigos 96.º-97.º e 115.º-116.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

⁽⁶⁴⁾ Artigo 106.º, n.º 2, do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

Avaliação dos recursos da PAC

Critérios

- 3.1. Os fundos são atribuídos com base numa avaliação das necessidades e nos resultados esperados.
- 3.2. Os fundos são despendidos nos domínios em que permitem obter um significativo valor acrescentado europeu.

42. Na sua avaliação de impacto, a Comissão analisou a afetação de fundos a diferentes regimes, simulando o efeito nos objetivos da PAC de diferentes combinações de opções de políticas e dotações de fundos. A avaliação de impacto não apresentou uma conclusão sobre a opção preferível, tendo concluído, em vez disso, que são necessários compromissos difíceis entre as opções políticas. Por exemplo, as opções que incluem regimes ambientais mais ambiciosos são associadas a uma diminuição prevista dos rendimentos dos agricultores.

43. O FEAGA cobriria o apoio direto aos agricultores, com financiamento a 100 % do orçamento da UE. O FEADER cobriria os compromissos ambientais e climáticos, os investimentos nas explorações agrícolas e outros projetos rurais específicos, com cofinanciamento pelos Estados-Membros. Apesar da intenção inicial da Comissão de propor níveis de intensidade de financiamento dependentes do valor acrescentado europeu⁽⁶⁵⁾, os níveis propostos de cofinanciamento não refletem esta vontade. Por exemplo, os regimes ecológicos seriam financiados a 100 % pela UE⁽⁶⁶⁾, mesmo podendo ser menos ambiciosos do que os compromissos ambientais, que exigiriam um cofinanciamento de 20 % dos Estados-Membros⁽⁶⁷⁾. Não há qualquer motivo para manter esta distinção ou a terminologia de «fundos» separados. A sua combinação tornaria mais fácil, por exemplo, relacionar o nível de cofinanciamento da UE com o valor acrescentado europeu.

44. Os anexos do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC incluem a dotação financeira proposta para cada Estado-Membro. Estas dotações não são determinadas com base nas necessidades dos Estados-Membros nem em compromissos de obtenção de resultados específicos. Os Estados-Membros afetariam fundos a medidas concretas com base nas suas avaliações de necessidades constantes dos planos estratégicos da PAC. A **figura 4** ilustra a flexibilidade e as restrições propostas para o orçamento da PAC.

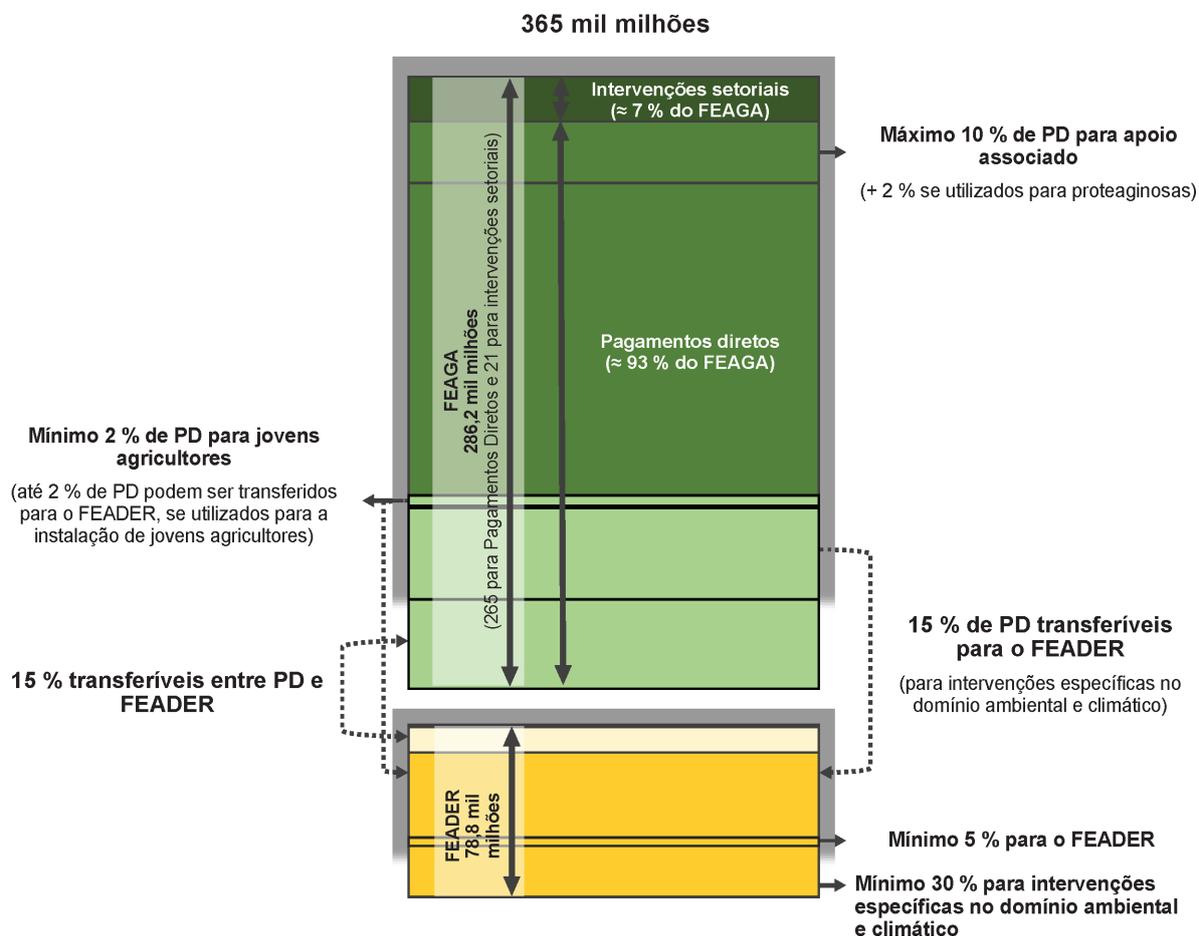
⁽⁶⁵⁾ Ver página 11 do documento de reflexão da Comissão sobre o futuro das finanças da UE.

⁽⁶⁶⁾ Os regimes no domínio climático e ambiental baseados no artigo 14.º, n.º 6, alínea d), e no artigo 28.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC são financiados pelo FEAGA, nos termos do artigo 79.º, n.º 1, do mesmo regulamento.

⁽⁶⁷⁾ Os compromissos ambientais e climáticos baseados no artigo 65.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC são financiados, até um máximo de 80 %, pelo FEADER, nos termos do artigo 79.º, n.º 2, e do artigo 85.º, n.º 3, do mesmo regulamento.

Figura 4

A flexibilidade e as restrições do orçamento da PAC



Fonte: TCE, com base nos artigos 82.º, 83.º e 86.º e nos anexos IV-IX do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC e em documentos de trabalho da Comissão.

45. O regulamento propõe uma despesa de pelo menos 30 % do FEADER⁽⁶⁸⁾ em ações relacionadas com o ambiente e as alterações climáticas, e um montante correspondente a pelo menos 2 % da dotação do FEAGA⁽⁶⁹⁾ para a renovação geracional. A afetação de fundos, a par de vários outros elementos⁽⁷⁰⁾ da proposta, reflete a prioridade de atrair jovens agricultores e dar resposta a insuficiências identificadas no recente relatório especial do Tribunal sobre este tema⁽⁷¹⁾. A demografia da comunidade rural varia consideravelmente entre Estados-Membros, mas não existe a possibilidade de um Estado-Membro concluir que não são necessários esforços suplementares para promover a renovação geracional. A disponibilidade permanente de fundos da UE para esse efeito enfraquece o incentivo no sentido de os Estados-Membros utilizarem outros instrumentos políticos para alcançar a renovação geracional.

⁽⁶⁸⁾ Artigo 86.º, n.º 2, do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

⁽⁶⁹⁾ Artigo 27.º, n.º 2, e artigo 86.º, n.º 4, do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

⁽⁷⁰⁾ Por exemplo, uma definição mais ambiciosa de «jovem agricultor» (artigo 4.º, n.º 1, alínea e)), um aumento do montante máximo de apoio à instalação dos jovens agricultores (considerando 43 e artigo 69.º), a possibilidade de transferência adicional de 2 % entre o FEAGA e o FEADER se utilizada para subvenções de instalação para jovens agricultores (artigo 90.º, n.º 1).

⁽⁷¹⁾ Relatório Especial n.º 10/2017: «O apoio da UE aos jovens agricultores deve ser mais orientado para promover uma renovação das gerações eficaz».

46. O relatório especial do Tribunal sobre o apoio da UE aos jovens agricultores recomendou uma melhor orientação do apoio, nomeadamente especificando mais claramente os objetivos das ajudas e o seu impacto esperado na taxa de renovação das gerações e na viabilidade das explorações. Nos termos da proposta, os Estados-Membros podem decidir utilizar a maior parte do montante reservado para os jovens agricultores na prestação de apoio complementar ao rendimento (pagamentos diretos) em vez de apoio à instalação. Como demonstrou a auditoria do Tribunal, esta segunda opção proporciona mais oportunidades para orientar melhor o apoio aos jovens agricultores, ajudando-os, por exemplo, a aumentar a viabilidade das suas explorações, a introduzir iniciativas de economia de água ou energia, a exercer atividades de agricultura biológica ou a instalar-se em zonas menos favorecidas.

47. A reserva proposta de 30 % da dotação do FEADER para o ambiente e o clima (que agora exclui os pagamentos para as zonas com condicionantes naturais) pode funcionar como incentivo a um aumento das despesas consagradas a estes objetivos. A possibilidade de os Estados-Membros transferirem fundos do FEAGA para o FEADER para apoiar compromissos ambientais e climáticos financiados a 100 % pela UE também pode ser útil neste contexto. Os Estados-Membros não teriam de reservar fundos para os regimes ecológicos introduzidos ao abrigo do FEAGA. Estes regimes seriam sujeitos a uma limitação obrigatória dos pagamentos a agricultores⁽⁷²⁾. Isto significa que os agricultores que recebem um apoio ao rendimento de base próximo ou superior ao limite máximo não teriam qualquer incentivo para adotar esses regimes.

48. A proposta da PAC não parece dar resposta à necessidade de suprir o défice de investimento no setor agrícola e de alavancar o orçamento da UE⁽⁷³⁾. Não prevê igualmente qualquer incentivo específico a uma utilização acrescida de instrumentos financeiros.

49. Em conclusão, nos termos da proposta, os fundos da UE não seriam atribuídos com base numa avaliação das necessidades e nos resultados esperados à escala da UE. Cada Estado-Membro afetaria a sua dotação financeira preestabelecida a intervenções específicas com base na sua avaliação das necessidades específicas, apesar de essas afetações ficarem sujeitas a restrições múltiplas e significativas. A proposta não prevê um mecanismo tendente a aumentar a taxa de cofinanciamento da UE para medidas com maior valor acrescentado europeu.

Avaliação dos processos da PAC

Critérios

- 4.1. A política é aplicada com recurso a instrumentos com uma boa relação custo-eficácia e com base em elementos de prova sólidos.
- 4.2. Há coerência entre a PAC e outras políticas da UE e entre diferentes instrumentos da PAC.
- 4.3. As regras de aplicação são simples e não comprometem a relação custo-eficácia.
- 4.4. São propostas disposições adequadas à transição para o novo modelo de prestação.

Relação custo-eficácia

50. A avaliação de impacto não inclui qualquer análise custo-eficácia das opções políticas consideradas, mas avalia a eficácia de diferentes instrumentos no cumprimento dos objetivos da PAC.

51. A Comissão propõe que sejam regulamentados os tipos de pagamentos que os Estados-Membros podem fazer aos beneficiários finais⁽⁷⁴⁾. A proposta afirma que os Estados-Membros podem conceber regimes de pagamentos baseados nos resultados para incentivar os agricultores a apresentar uma melhoria significativa da qualidade do ambiente em maior escala e de forma mensurável⁽⁷⁵⁾. A proposta não permitiria a utilização de pagamentos baseados nos resultados a beneficiários para outros efeitos, em consonância com o regulamento sobre disposições comuns (RDC), que é aplicável aos fundos estruturais⁽⁷⁶⁾. O Tribunal não compreende por que motivo esta opção não seria alargada a todos os compromissos de gestão introduzidos no mesmo artigo.

⁽⁷²⁾ Artigos 14.º, 15.º e 29.º, do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

⁽⁷³⁾ Artigo 75.º e considerandos 16 e 42 do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

⁽⁷⁴⁾ Artigo 77.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

⁽⁷⁵⁾ Artigo 65.º, n.º 7, do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

⁽⁷⁶⁾ Financiamento não associado aos custos (artigo 46.º do RDC).

52. Uma maior subsidiariedade poderia ajudar os Estados-Membros a definir intervenções mais orientadas para as suas necessidades específicas. No entanto, como observou a própria Comissão na avaliação de impacto⁽⁷⁷⁾, a existência de critérios de elegibilidade variáveis criaria também o risco de não se garantirem condições de concorrência equitativas, cuja importância foi uma mensagem essencial da consulta pública⁽⁷⁸⁾. Por exemplo, a proposta não inclui uma definição de durabilidade⁽⁷⁹⁾ das operações⁽⁸⁰⁾, o que significa que cada Estado-Membro a poderia definir de forma diferente (a menos que esta questão seja abordada quando a Comissão avalia os planos estratégicos da PAC; ver ponto 58).

53. A proposta prevê que os Estados-Membros definam o conceito de «verdadeiro agricultor»⁽⁸¹⁾. Ao abrigo das regras atuais, os Estados-Membros podem optar por não conceder apoio a pessoas cujas atividades agrícolas constituam apenas uma parte insignificante das suas atividades económicas globais ou cujo principal ramo de atividade não seja a agricultura. Nos termos da nova proposta, esta opção tornar-se-ia a regra geral. Caberia aos Estados-Membros conceber critérios objetivos e não discriminatórios, que orientassem eficazmente a ajuda⁽⁸²⁾ para os «verdadeiros agricultores» sem gerar custos administrativos desproporcionados. Com base no seu trabalho recente (ver **caixa 5**), o Tribunal prevê que a conceção de uma definição eficaz em termos de custos possa ser difícil para os Estados-Membros.

Caixa 5 — O conceito de «agricultor ativo» no período atual

A fim de orientar melhor o apoio direto da UE para os agricultores ativos, a reforma de 2013 da PAC introduziu uma lista negativa destinada a excluir beneficiários cuja atividade principal não era a agricultura⁽⁸³⁾. O Tribunal⁽⁸⁴⁾ concluiu que esta lista, de um modo geral, só em parte foi eficaz, tendo constituído um encargo administrativo significativo para os organismos pagadores. Tendo em conta estas dificuldades, o Conselho e o Parlamento concordaram que, a partir de 2018, os Estados-Membros poderiam decidir se reduziam os critérios que os requerentes tinham de cumprir para demonstrar o seu estatuto de «agricultor ativo» ou deixavam de aplicar a «lista negativa». A alteração foi justificada pela preocupação de que as dificuldades e os custos administrativos inerentes à aplicação da cláusula relativa ao agricultor ativo superassem o benefício da exclusão de um número muito limitado de beneficiários não ativos dos regimes de apoio direto.

Coerência

54. Uma das principais alterações introduzidas pela proposta da PAC pós-2020 é a programação combinada do FEAGA e do FEADER num só plano estratégico global da PAC, o que poderia contribuir para a coerência entre os diferentes instrumentos da PAC.

55. Contudo, o Tribunal criticou a complexidade associada à existência de vários instrumentos ambientais e climáticos paralelos no período atual⁽⁸⁵⁾. Embora a proposta vise suprimir a ecologização, a introdução de regimes ecológicos implicaria três instrumentos ambientais diferentes⁽⁸⁶⁾:

— «condicionalidade» para os pagamentos diretos (artigo 11.º);

⁽⁷⁷⁾ Avaliação de impacto, anexo 4, página 71.

⁽⁷⁸⁾ Consulta pública da Comissão Europeia: «Modernização e Simplificação da Política Agrícola Comum», Destaques.

⁽⁷⁹⁾ O Tribunal definiu «durabilidade» como «a capacidade de um projeto manter os seus benefícios durante um longo período de tempo após a sua conclusão» no Relatório Especial n.º 8/2018: «Apoio da UE a investimentos produtivos em empresas — é necessário dar mais ênfase à durabilidade».

⁽⁸⁰⁾ O RDC [artigo 59.º da proposta de RDC, COM(2018) 375 final] ainda inclui um requisito de durabilidade de cinco anos.

⁽⁸¹⁾ O artigo 4.º, n.º 1, alínea d), do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC prevê que os Estados-Membros definam «verdadeiros agricultores» nos seus planos estratégicos da PAC «de modo a assegurar que não seja concedido qualquer apoio a pessoas cuja atividade agrícola constitua apenas uma parte insignificante das suas atividades económicas globais ou cuja atividade principal não seja a agricultura, sem prejuízo da concessão de apoio a agricultores que exerçam diversas atividades. A definição deve permitir determinar quais os agricultores que não são considerados verdadeiros agricultores, a partir de condições como a verificação dos rendimentos, o fator trabalho na exploração, o objeto da empresa e/ou a sua inscrição nos registos».

⁽⁸²⁾ A definição seria utilizada para apoio ao rendimento de base nos termos do artigo 16.º, n.º 2, e do artigo 17.º, n.º 3, regimes ecológicos nos termos do artigo 28.º, apoio associado ao rendimento nos termos do artigo 29.º, pagamentos para zonas com condicionantes naturais ou outras condicionantes específicas nos termos do artigo 66.º, e instrumentos de gestão dos riscos nos termos do artigo 70.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

⁽⁸³⁾ Tais como aeroportos, empresas de caminhos de ferro, sistemas de distribuição de água, empresas imobiliárias ou pessoas que gerem terrenos desportivos ou recreativos permanentes.

⁽⁸⁴⁾ Relatório Especial n.º 10/2018: «Regime de pagamento de base para agricultores — operacionalmente no bom caminho, mas com um impacto limitado na simplificação, na orientação e na convergência dos níveis de ajuda».

⁽⁸⁵⁾ Por exemplo, Relatório Especial n.º 21/2017: «Ecologização: um regime de apoio ao rendimento mais complexo, mas ainda não eficaz do ponto de vista ambiental».

⁽⁸⁶⁾ Propostos no regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

- regimes ecológicos financiados pelo FEAGA (artigo 28.^o);
- compromissos de gestão, ambientais e climáticos financiados pelo FEADER (artigo 65.^o).

56. A nova «condicionalidade» (*conditionality*) seria a sucessora da anterior condicionalidade (*cross-compliance*) e da ecologização. O seu âmbito de aplicação seria mais alargado do que o dos instrumentos precedentes, abrangendo todos os beneficiários (sem isenções para explorações agrícolas de menor dimensão) e incluindo novos requisitos, como a rotação de culturas obrigatória para melhorar a proteção e a qualidade do solo. Apesar da utilização do termo «condicionalidade», os pagamentos diretos não estariam condicionados ao cumprimento deste conjunto de requisitos ambientais e climáticos. Em vez disso, os Estados-Membros imporiam sanções administrativas aos beneficiários que não cumprissem estes requisitos⁽⁸⁷⁾.

57. Na verdade, incorporar os requisitos de ecologização na condicionalidade poderia torná-los menos dissuasores. No Relatório Especial n.º 5/2011, o Tribunal recomendou que as reduções dos pagamentos pelo incumprimento das obrigações em matéria de condicionalidade fossem mais dissuasoras. Ao invés, a Comissão propõe um sistema de sanções baseado no sistema da condicionalidade atual; ver um exemplo na **caixa 6**.

Caixa 6 — Exemplo de consequências ao abrigo da condicionalidade em comparação com a ecologização

A proposta inclui taxas de controlo reduzidas (em geral, de 5 % a 1 %) ⁽⁸⁸⁾ e sanções. No atual quadro da ecologização, um agricultor que não cumpra os requisitos de diversificação das culturas pode enfrentar uma redução até 50 % (se não tiver ocorrido qualquer diversificação) do pagamento por ecologização por terras aráveis, com uma sanção administrativa adicional de até 25 % do pagamento por ecologização. Nos termos da proposta da Comissão, a rotação das culturas ⁽⁸⁹⁾, integrada no quadro da condicionalidade, substituiria a diversificação das culturas. Consequentemente, de um modo geral, a sanção por incumprimento do requisito de rotação das culturas por negligência corresponderia, de acordo com o artigo 86.^o, n.º 2, do regulamento horizontal, a 3 % do montante total dos pagamentos ⁽⁹⁰⁾.

58. Os Estados-Membros definiriam normas nacionais para a condicionalidade nos seus planos estratégicos da PAC. Ao contrário do que sucede no período atual, a Comissão teria de aprovar essas normas ⁽⁹¹⁾. No processo de aprovação, seria importante que a Comissão aplicasse critérios claros e objetivos.

59. Enquanto o regime de pagamentos proposto para os compromissos ambientais, climáticos e de gestão ⁽⁹²⁾ seria semelhante ao atual regime de pagamentos agroambientais, os regimes ecológicos ⁽⁹³⁾ constituiriam uma nova intervenção ambiental. Estes dois regimes partilhariam os mesmos objetivos, e a proposta estipula inclusivamente que os Estados-Membros devem assegurar que não há sobreposição entre ambos. Conforme observado anteriormente ⁽⁹⁴⁾ pelo Tribunal, essa duplicação acrescenta complexidade, uma vez que exigiria aos Estados-Membros o desenvolvimento de mecanismos complexos para garantir que os regimes vão além dos requisitos da condicionalidade ⁽⁹⁵⁾ evitando, ao mesmo tempo, o risco de duplo financiamento.

⁽⁸⁷⁾ Artigo 11.^o do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

⁽⁸⁸⁾ Artigo 31.^o do Regulamento de Execução (UE) n.º 809/2014 da Comissão (JO L 227 de 31.7.2014, p. 69) e artigo 84.^o, n.º 3, alínea d), do regulamento horizontal, respetivamente.

⁽⁸⁹⁾ «Boas condições agrícolas e ambientais das terras», ponto 8 do anexo III do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

⁽⁹⁰⁾ Em caso de incumprimento deliberado, a percentagem seria superior e, nos termos do artigo 86.^o, n.º 4, do regulamento horizontal, poderia chegar a 100 %.

⁽⁹¹⁾ Artigo 106.^o, n.º 2, do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

⁽⁹²⁾ Artigo 65.^o do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

⁽⁹³⁾ Artigo 28.^o do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

⁽⁹⁴⁾ Relatório Especial n.º 21/2017: «Ecologização: um regime de apoio ao rendimento mais complexo, mas ainda não eficaz do ponto de vista ambiental».

⁽⁹⁵⁾ Artigos 11.^o e 12.^o do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

60. Além disso, enquanto os compromissos ambientais e climáticos implicariam, em geral, cinco a sete anos⁽⁹⁶⁾ para alcançar benefícios ambientais e climáticos acrescidos, os regimes ecológicos não impõem requisitos superiores a um ano para as ações⁽⁹⁷⁾. Embora possam ser alcançados alguns benefícios com regimes anuais, os compromissos para vários anos são necessários para alcançar determinados benefícios ambientais e climáticos (por exemplo, aumento da matéria orgânica do solo e da fixação de carbono).

Simplificação

61. A proposta consolidaria os atuais cinco regulamentos em três (ver ponto 16). A existência de três regulamentos com várias referências cruzadas complicaria a leitura do texto jurídico (ver **caixa 7**).

Caixa 7 — Exemplos de referências cruzadas na proposta

O artigo 101.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC estabelece as informações que os Estados-Membros teriam de fornecer nos seus planos estratégicos da PAC em matéria de «Sistemas de governação e de coordenação». No entanto, os critérios para estes sistemas são estabelecidos no regulamento horizontal.

O nome do título VII do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC é «Acompanhamento, comunicação de informações e avaliação», enquanto o regulamento horizontal diz respeito «ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento». O artigo 121.º, n.º 7, do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC prevê que a Comissão efetue o apuramento anual do desempenho a que se refere o artigo 52.º do regulamento horizontal. O artigo 121.º, n.º 9, do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC abrange os relatórios anuais de desempenho e remete para os planos de ação em conformidade com o artigo 39.º, n.º 1, do regulamento horizontal. O artigo 39.º deste regulamento, relativo à «Suspensão dos pagamentos no âmbito do acompanhamento plurianual do desempenho», remete, no seu n.º 1, para os artigos 115.º e 116.º — e o n.º 2 remete para o artigo 121.º — do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC. Além da dificuldade de leitura do texto introduzida pelas inúmeras referências cruzadas, é confuso misturar os conceitos de anual e plurianual. Os objetivos do quadro de desempenho são igualmente confusos, referindo-se por vezes à avaliação «da PAC» (artigo 116.º, alínea a) e noutras ocasiões aos «planos estratégicos da PAC» (artigo 166.º, alíneas c) e d)).

Os artigos 84.º e 85.º do regulamento horizontal dizem respeito ao sistema de controlo e às sanções da «condicionalidade», cujas condições são estabelecidas no regulamento sobre os planos estratégicos da PAC. O artigo 86.º do regulamento horizontal diz respeito ao cálculo de sanções administrativas estabelecidas pelo regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

62. A proposta contém simplificações, nomeadamente a introdução de um plano por Estado-Membro⁽⁹⁸⁾ e de um comité de acompanhamento⁽⁹⁹⁾. A manutenção da atual estrutura de organismos pagadores, organismos de coordenação, autoridades competentes e organismos de certificação⁽¹⁰⁰⁾ ajudaria a salvaguardar a coerência e a estabilidade. A Comissão também propõe que sejam mantidos sistemas como o Sistema Integrado de Gestão e de Controlo e o Sistema de Identificação das Parcelas agrícolas.

63. Inicialmente, a UE introduziu os pagamentos diretos com base em direitos calculados a partir de níveis anteriores de produção para compensar os agricultores por quedas previstas dos preços dos alimentos em reformas anteriores da PAC. Os direitos ao pagamento não seriam obrigatórios nos termos da proposta, que introduz a opção de pagamentos num montante fixo por hectare para todos os Estados-Membros sem qualquer obrigação de utilizar os direitos⁽¹⁰¹⁾. Tratar-se-ia de uma simplificação significativa nos Estados-Membros que aplicam atualmente o regime de pagamento de base (RPB), tendo em conta as regras e os cálculos complexos normalmente associados aos direitos ao pagamento.

⁽⁹⁶⁾ Artigo 65.º, n.º 8, do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

⁽⁹⁷⁾ Artigo 28.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

⁽⁹⁸⁾ Em contraste com os 118 programas de desenvolvimento rural durante o período de 2014-2020.

⁽⁹⁹⁾ O artigo 111.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC estipula claramente que os Estados-Membros devem instituir um comité para acompanhar a execução do plano estratégico da PAC. O considerando 70 do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC também refere a fusão do Comité «Desenvolvimento Rural» e do Comité «Pagamentos Diretos» num só comité de acompanhamento. No período atual, o artigo 47.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 obriga os Estados-Membros a instituir um comité para acompanhar a execução do programa.

⁽¹⁰⁰⁾ Embora os organismos sejam os mesmos, o papel dos organismos de certificação, em particular, mudaria (ver figura 9 e ponto 89).

⁽¹⁰¹⁾ Ao abrigo das regras atuais, os 18 Estados-Membros que aplicam o RPB utilizam direitos ao pagamento, enquanto os restantes 10 Estados-Membros aplicam um regime semelhante sem direitos (o regime de pagamento único por superfície).

64. A proposta eliminaria alguns requisitos da UE, que poderão ser positivos em termos de simplificação mas não de boa gestão financeira. Por exemplo:

- A proposta abriria ⁽¹⁰²⁾ a possibilidade de os Estados-Membros financiarem o IVA, que atualmente não é elegível. O financiamento do IVA não seria uma utilização eficaz dos fundos da UE, uma vez que não contribuiria para os objetivos da UE, apoiando apenas o orçamento próprio dos Estados-Membros ⁽¹⁰³⁾.
- Em contraste com o período atual, a proposta permitiria o financiamento de projetos iniciados antes da data do pedido ⁽¹⁰⁴⁾, o que aumentaria o risco de efeito de inércia.

65. Algumas disposições da proposta aumentam a complexidade. Por exemplo, o artigo 15.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC define o modo de redução dos montantes dos pagamentos diretos. O Tribunal propõe a clarificação desta disposição, uma vez que não explicita o valor a deduzir pelos Estados-Membros no caso do trabalho assalariado. Por um lado, o n.º 2, alínea a), deste artigo indica que os Estados-Membros devem deduzir os salários, impostos e contribuições para a segurança social conforme declarados pelo agricultor. Por outro lado, o último parágrafo do artigo 15.º, n.º 2, refere um cálculo baseado em salários-padrão médios. Mesmo que esta disposição fosse clarificada, seria difícil de aplicar.

66. Em resumo, os instrumentos escolhidos nem sempre refletem as opções com a melhor relação custo-eficácia. Por exemplo, combinar os regimes ambientais e diferenciar o cofinanciamento para intervenções com base no seu valor acrescentado europeu (ver ponto 43) poderia reduzir os encargos administrativos sem pôr em causa a utilização eficaz dos fundos da UE. No entanto, a proposta simplificaria vários aspetos da PAC, e a introdução do plano estratégico da PAC poderia ajudar a criar sinergias entre diferentes instrumentos da PAC. A Comissão ainda não estabeleceu as modalidades de gestão a aplicar na transição para o novo modelo de prestação. Por conseguinte, é demasiado cedo para os avaliar.

67. Garantir condições de concorrência equitativas e um nível suficiente de ambição seria um dos principais desafios para a Comissão na aprovação dos planos estratégicos da PAC. A proposta não inclui dados pormenorizados sobre a forma como a Comissão avaliaria estes planos ⁽¹⁰⁵⁾. O Tribunal gostaria de salientar que é importante que a Comissão seja transparente nas suas expectativas a respeito do conteúdo e da qualidade dos planos estratégicos da PAC e, eventualmente, que publique um modelo de plano estratégico da PAC e critérios para a sua avaliação num ato de execução.

Ligação entre os recursos, as realizações, os resultados e os impactos da PAC

Critérios

- 5.1. Um sistema eficaz de avaliação do desempenho faz a ligação entre os objetivos da política e as suas realizações, resultados e impactos.
- 5.2. Existe uma ligação clara entre os pagamentos efetuados a partir do orçamento da UE e a consecução dos objetivos de desempenho acordados.
- 5.3. É efetuado o acompanhamento do desempenho da política e dos fatores externos relevantes, sendo a política ajustada sempre que necessário.

⁽¹⁰²⁾ O artigo 68.º, n.º 3, do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC estipula que os Estados-Membros devem elaborar a lista dos investimentos e das categorias de despesas inelegíveis, definindo requisitos mínimos para essa lista. O IVA não é mencionado neste artigo.

⁽¹⁰³⁾ O financiamento do IVA recuperável, sendo coerente com a proposta de RDC da Comissão para outros domínios de intervenção, seria contrário aos princípios aplicáveis à gestão direta ao abrigo do artigo 186.º do Regulamento Financeiro.

⁽¹⁰⁴⁾ Artigo 73.º, n.º 5, do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

⁽¹⁰⁵⁾ O artigo 106.º, n.º 2, do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC inclui uma descrição geral do processo de aprovação.

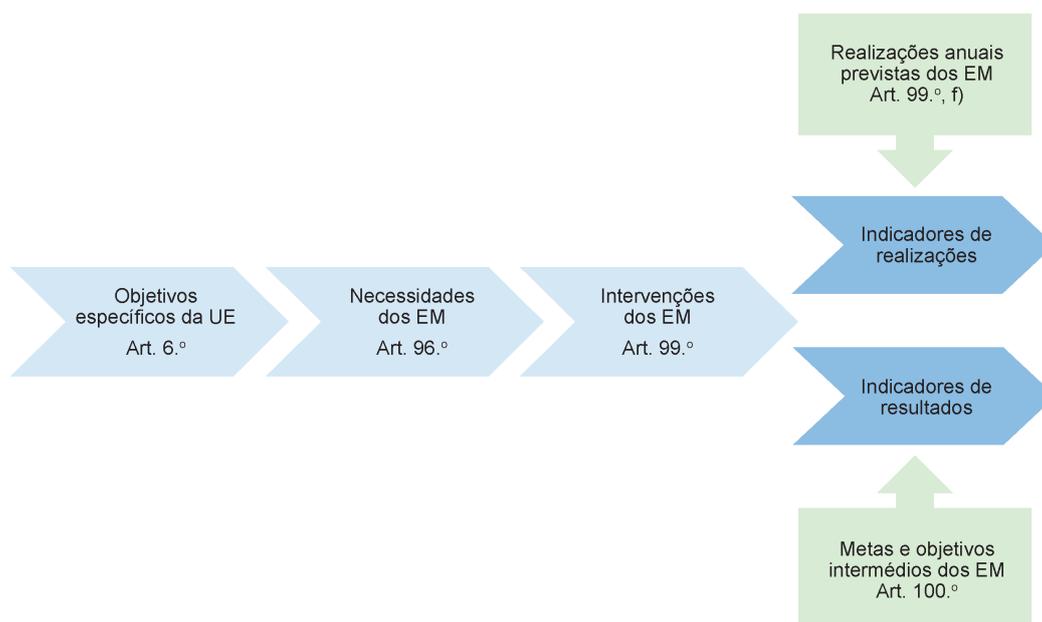
Conceção do sistema de desempenho

68. Muitas vezes, na proposta, a relação entre recursos e realizações, e entre resultados e impactos, incluindo a nível dos beneficiários finais, não é clara ou não é demonstrada (pagamentos diretos, por exemplo, ver ponto 33). Apesar da tentativa de transição para um modelo de prestação baseado no desempenho, a proposta apresenta uma ligação vaga entre objetivos, ações específicas e indicadores.

69. A proposta não associa tipos de intervenção a objetivos. Nos planos estratégicos da PAC, os Estados-Membros identificariam as necessidades para cada «objetivo específico» da PAC⁽¹⁰⁶⁾. Com base na sua avaliação das necessidades, os Estados-Membros definiriam intervenções pertinentes e os correspondentes indicadores de realizações e de resultados⁽¹⁰⁷⁾ (ver **figura 5**).

Figura 5

A ligação entre objetivos e indicadores da UE



Fonte: TCE, com base no regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

70. A Comissão propõe indicadores comuns de desempenho no anexo I do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC. Estes indicadores seriam um elemento crucial do sistema de desempenho, mas ainda não estão plenamente desenvolvidos. A Comissão reconhece que é «necessário um maior investimento na conceção de indicadores adequados»⁽¹⁰⁸⁾. A Comissão também adotaria atos de execução sobre o conteúdo do quadro de desempenho⁽¹⁰⁹⁾, que incluiriam definições dos indicadores.

71. O Tribunal examinou os indicadores, tendo em conta as definições apresentadas na **figura 6**. A pertinência e qualidade dos indicadores propostos é heterogénea, e o Tribunal incluiu observações pormenorizadas a respeito dos mesmos no **anexo I**. Só são significativos os indicadores que contribuem claramente para alcançar objetivos fixados. A maior parte dos indicadores de resultados refletiria, na verdade, realizações e vários «indicadores de impacto» não abordam impactos reais.

⁽¹⁰⁶⁾ Artigo 96.º, alínea b), do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

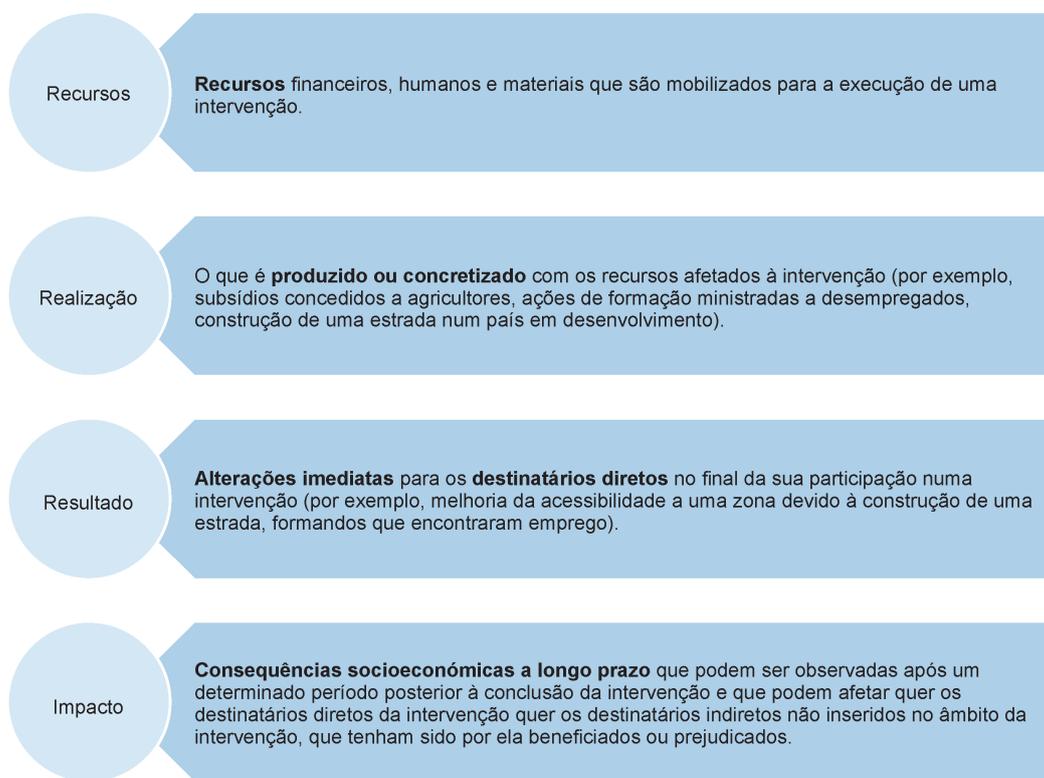
⁽¹⁰⁷⁾ Artigo 91.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

⁽¹⁰⁸⁾ Página 10 da exposição de motivos.

⁽¹⁰⁹⁾ Artigo 120.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

Figura 6

Definição de recursos, realizações, resultados e impacto



Fonte: TCE, Manual da Auditoria de Resultados.

Ligação entre o montante pago e o desempenho obtido

72. A medição do desempenho (realizações e resultados) a nível dos Estados-Membros, com possíveis consequências financeiras, pode funcionar como incentivo aos Estados-Membros para que cumpram as respetivas metas. Todavia, num sistema deste tipo, a qualidade dos indicadores e a fiabilidade dos dados de acompanhamento será crucial. Tanto o Tribunal⁽¹¹⁰⁾ como o Serviço de Auditoria Interna⁽¹¹¹⁾ da Comissão criticaram o atual quadro comum de acompanhamento e avaliação.

73. A proposta não clarifica se os Estados-Membros poderiam, em complemento dos indicadores comuns (ver ponto 70), desenvolver indicadores próprios para medir o desempenho. O artigo 97.º, n.º 1, alínea a), do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC sugere que assim é, mencionando «indicadores de resultados [...] específicos do plano estratégico da PAC». No entanto, este tipo de indicador não é mencionado no contexto do quadro do desempenho descrito no artigo 115.º, n.º 2, alínea a), do mesmo regulamento, e o artigo 91.º estipula que os Estados-Membros devem definir as suas metas a partir dos indicadores comuns.

⁽¹¹⁰⁾ Por exemplo, no capítulo 3 do relatório anual de 2015; capítulo 3 do relatório anual de 2016; Relatório Especial n.º 12/2013: «A Comissão e os Estados-Membros conseguem demonstrar que o orçamento da UE afetado à política de desenvolvimento rural é bem aplicado?»; Relatório Especial n.º 12/2015: «A prioridade da União Europeia de promover uma economia rural baseada no conhecimento foi afetada por uma gestão deficiente das medidas de aconselhamento e de transferência de conhecimentos»; Relatório Especial n.º 1/2016: «Apoio ao rendimento dos agricultores: o sistema da Comissão para medição do desempenho está bem concebido e assenta em dados fiáveis?»; Relatório Especial n.º 31/2016: «Utilizar pelo menos um em cada cinco euros do orçamento da UE em ação climática: os trabalhos em curso são ambiciosos mas existe o sério risco de não serem suficientes»; Relatório Especial n.º 1/2017: «São necessários mais esforços para implementar a rede Natura 2000 de forma a explorar plenamente o seu potencial»; Relatório Especial n.º 2/2017: «Negociação, pela Comissão, dos acordos de parceria e programas do domínio da coesão para 2014-2020: despesas mais orientadas para as prioridades da Estratégia Europa 2020, mas crescente complexidade das disposições de avaliação do desempenho»; Relatório Especial n.º 10/2017: «O apoio da UE aos jovens agricultores deve ser mais orientado para promover uma renovação das gerações eficaz»; Relatório Especial n.º 16/2017: «Programação do Desenvolvimento Rural: é necessário menos complexidade e mais ênfase nos resultados»; Relatório Especial n.º 5/2018: «Energias renováveis para um desenvolvimento rural sustentável: muitas sinergias possíveis, mas na sua maioria por explorar».

⁽¹¹¹⁾ COM(2017) 497 final — SAI, Relatório anual 2016.

74. A disponibilização de financiamento de mais do que um programa para «investimentos territoriais integrados»⁽¹¹²⁾ poderia ajudar a criar sinergias entre domínios de intervenção. No entanto, as autoridades de gestão teriam de assegurar que as operações, as realizações e os resultados relacionados com esses investimentos fossem identificáveis. Uma vez que a não concretização de realizações e resultados poderia ter consequências financeiras para os pagamentos da PAC, a atribuição destas realizações e resultados ao fundo correto seria crucial, mas ainda não é claro de que modo os Estados-Membros comunicariam as realizações e os resultados no caso de investimentos financiados por mais do que um fundo. Embora a proposta da PAC estipule que o parecer do organismo de certificação tem de abordar a fiabilidade dos relatórios sobre o desempenho⁽¹¹³⁾, o RDC não contém disposições semelhantes sobre a fiabilidade dos indicadores para outros domínios de intervenção. Este facto cria um risco de dupla comunicação de realizações e resultados alcançados, algo que os organismos de certificação têm de considerar durante as suas avaliações.

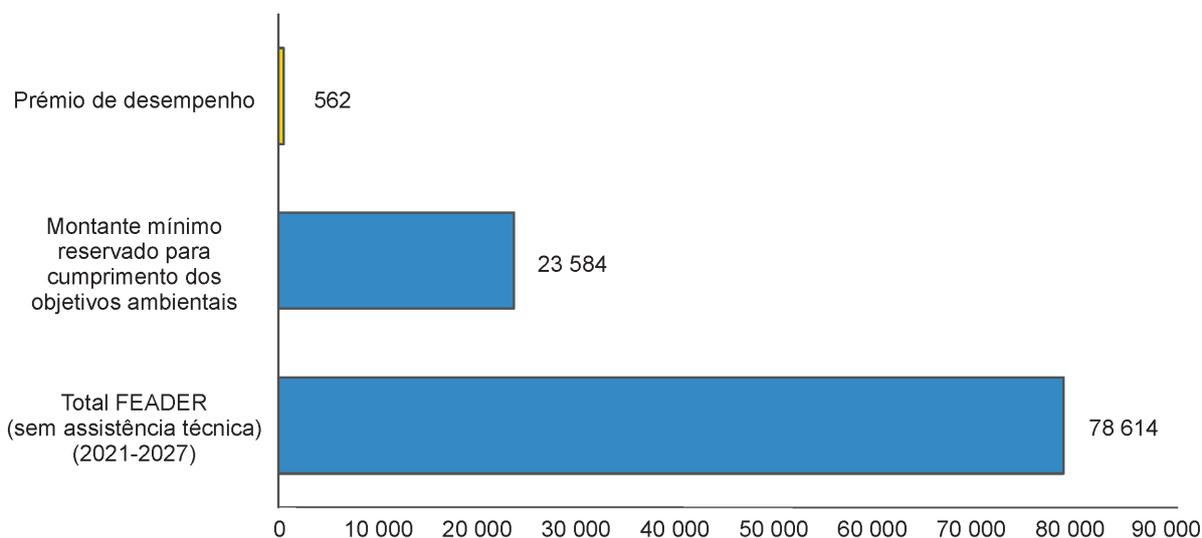
75. Todos os anos, os Estados-Membros apresentariam relatórios anuais sobre a obtenção de realizações e de resultados. A Comissão compararia as realizações com as despesas declaradas⁽¹¹⁴⁾ e os resultados com as metas definidas nos planos estratégicos da PAC⁽¹¹⁵⁾. Se as realizações comunicadas ficassem significativamente abaixo do montante correspondente às despesas declaradas (uma diferença superior a 50%)⁽¹¹⁶⁾, a Comissão poderia suspender ou reduzir⁽¹¹⁷⁾ os pagamentos aos Estados-Membros. Se os Estados-Membros não cumprissem as metas de resultados, a Comissão poderia solicitar-lhes que elaborassem planos de ação. Poderia também suspender pagamentos ou, em último recurso, reduzi-los.

76. A pertinência e a qualidade dos indicadores são variáveis (ver ponto 71). Em relação à maior parte das despesas, a Comissão efetuará pagamentos aos Estados-Membros em função dos beneficiários e hectares objeto de apoio. Nestas circunstâncias, afigura-se improvável uma diferença superior a 50% entre realizações e despesas. Na opinião do Tribunal, nos termos da proposta, a maior parte dos pagamentos não seria baseada no desempenho, já que os Estados-Membros não receberiam os pagamentos em função do cumprimento de metas de desempenho.

77. Para o novo período, a Comissão propõe a substituição da reserva de desempenho introduzida no atual período por um prémio de desempenho pelo cumprimento de objetivos ambientais e climáticos. Atendendo ao impacto financeiro limitado deste prémio de desempenho (ver **figura 7**), é pouco provável que funcione como incentivo aos Estados-Membros para o cumprimento desses objetivos.

Figura 7

Valor agregado do prémio de desempenho em milhões de euros em comparação com o montante reservado para pagamentos ambientais e o orçamento total proposto do FEADER



Fonte: TCE, com base nos artigos 86.º, 123.º e 124.º e no anexo IX do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

⁽¹¹²⁾ Artigo 2.º, n.º 2, do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC, artigo 24.º da proposta de RDC, COM(2018) 375 final.

⁽¹¹³⁾ Artigo 11.º, n.º 1, alínea c), do regulamento horizontal.

⁽¹¹⁴⁾ Apuramento anual do desempenho dos indicadores de realizações: artigo 38.º e artigo 52.º, n.º 2, do regulamento horizontal.

⁽¹¹⁵⁾ Acompanhamento plurianual do desempenho dos indicadores de resultados: artigo 39.º do regulamento horizontal.

⁽¹¹⁶⁾ Nos termos do artigo 38.º, n.º 2, do regulamento horizontal, se «[...] a diferença entre as despesas declaradas e o montante correspondente aos resultados comunicados relevantes for superior a 50% e não for possível ao Estado-Membro apresentar razões devidamente justificadas [...]».

⁽¹¹⁷⁾ Adotando um ato de execução em conformidade com o artigo 52.º do regulamento horizontal.

Acompanhamento do desempenho da política e fatores externos relevantes

78. Além da avaliação anual do desempenho pela Comissão e do apuramento das realizações e dos resultados pelos Estados-Membros, a Comissão mediria o desempenho relativamente a cada plano estratégico da PAC e ao conjunto da PAC. Os Estados-Membros teriam de realizar avaliações exaustivas dos seus planos estratégicos da PAC⁽¹¹⁸⁾, e a Comissão efetuaria avaliações intercalares e *ex post*⁽¹¹⁹⁾ com um âmbito mais vasto do que as avaliações anuais do desempenho e sem consequências nos pagamentos aos Estados-Membros.

79. Estas avaliações da Comissão incluiriam a análise dos indicadores de impacto⁽¹²⁰⁾ com base em fontes de dados externas e não nos relatórios dos Estados-Membros. Os fatores externos dificultam a medição do impacto direto da política. Consequentemente, as avaliações dos indicadores de impacto não podem estabelecer uma ligação direta entre o impacto da política e as intervenções financiadas através dos planos estratégicos da PAC.

80. Em conclusão, o Tribunal não considera que o modelo proposto seja um sistema eficaz de gestão do desempenho. Os objetivos da política não podem ser claramente associados às intervenções ou às suas realizações, resultados e impactos. Amplas variações no cumprimento das metas teriam pouco impacto no financiamento da UE. Os resultados e o impacto das políticas financiadas a partir do orçamento da UE não seriam claros. A apresentação dos elementos propostos num quadro coerente (ver **anexo II**) seria útil para analisar a sua cobertura e coerência.

Avaliação da prestação de contas no âmbito da PAC

Critério

6.1. Existe uma cadeia sólida de prestação de contas e auditoria.

81. Uma transição firme para um quadro de desempenho, com um sistema forte de gestão do desempenho, poderia reforçar a prestação de contas mas não eliminaria a necessidade de verificar se os beneficiários cumprem as condições para receberem apoio (um elemento essencial da legalidade e regularidade). Na opinião do Tribunal, é necessário um sistema robusto de garantia externa para assegurar o cumprimento das regras e condições aplicáveis. Tendo em conta os elementos do modelo de prestação proposto e as limitações do modelo de desempenho proposto (ver, por exemplo, o ponto 76), é provável que as propostas conduzam a um enfraquecimento do quadro de prestação de contas.

Elegibilidade

82. Uma das principais alterações da proposta seria uma redefinição da elegibilidade para pagamentos da UE a título da PAC. A Comissão afirma que a elegibilidade dos pagamentos já não deve depender da legalidade e da regularidade dos pagamentos efetuados a beneficiários individuais⁽¹²¹⁾. Nos termos da proposta, os pagamentos dos Estados-Membros serão elegíveis para financiamento da UE se corresponderem a um resultado documentado correspondente e forem efetuados em conformidade com os sistemas de governação aplicáveis. Esta mudança teria consequências significativas na cadeia de auditoria.

83. A **figura 8** apresenta os critérios de elegibilidade propostos para o financiamento da UE a título da PAC e em que medida abrangeriam as despesas da PAC.

⁽¹¹⁸⁾ Artigo 126.º, n.º 7, do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

⁽¹¹⁹⁾ Artigo 127.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

⁽¹²⁰⁾ São propostos indicadores comuns de impacto no anexo I do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

⁽¹²¹⁾ Considerando 25 e artigo 35.º do regulamento horizontal.

Figura 8

Critérios de elegibilidade para apoio da UE propostos para despesas da PAC

Critérios propostos de elegibilidade para apoio da UE	Cobertura com base na proposta	Cobertura alternativa possível
a) efetuadas pelos organismos pagadores,	100 % da PAC	
b) efetuadas em conformidade com as regras específicas da União, ou	Despesas abrangidas pelo Regulamento (UE) n.º 1308/2013 -> 2 % da PAC	100 % da PAC (substituindo «ou» por «e»)
c) relacionadas com os tipos de intervenções a que se refere o regulamento sobre os planos estratégicos da PAC: i) elegíveis graças a um resultado documentado correspondente , e ii) efetuadas em conformidade com os sistemas de governação aplicáveis, sem prolongar as condições de elegibilidade para os beneficiários individuais estabelecidas nos planos estratégicos nacionais da PAC.	Despesas abrangidas pelo regulamento sobre os planos estratégicos da PAC -> 98 % da PAC	Despesas abrangidas pelo regulamento sobre os planos estratégicos da PAC -> 98 % da PAC

Fonte: TCE, com base no artigo 35.º do regulamento horizontal.

84. Nos termos da proposta, só uma parte muito pequena das despesas da PAC teriam de ser «efetuadas em conformidade com as regras específicas da União» de acordo com o artigo 35.º, alínea b), do regulamento horizontal. A alínea c) do artigo 35.º aplicar-se-ia à maior parte das despesas da PAC. O legislador deve ponderar se as regras da União são pertinentes para todo o financiamento da UE e, em caso afirmativo, alterar a alínea b) do artigo 35.º de modo a abranger todas as despesas da PAC⁽¹²²⁾. Segundo a proposta, a legalidade e a regularidade têm duas dimensões: o respeito das regras específicas da União (artigo 35.º, alínea b)) e a obtenção de resultados em conformidade com os sistemas de governação aplicáveis (artigo 35.º, alínea c)). O Tribunal receia que uma disposição jurídica que estabelece que apenas uma pequena parte das despesas tem de ser efetuada em conformidade com as regras da União possa tornar estas regras desprovidas de sentido e prejudicar a aplicação do direito da União.

85. A definição de «resultado correspondente», no artigo 35.º, alínea c), subalínea i), do regulamento horizontal é pouco clara. Por exemplo, no caso dos compromissos de gestão ambientais, o resultado seria medido em hectares abrangidos pelo compromisso⁽¹²³⁾. Na opinião do Tribunal, este resultado não deve ser considerado alcançado⁽¹²⁴⁾ simplesmente devido a um compromisso associado a um determinado número de hectares, mas apenas se o compromisso for cumprido durante um período definido. Contudo, uma vez que o compromisso em si seria definido no plano estratégico da PAC (ou eventualmente num contrato entre o Estado-Membro e o beneficiário final), não é claro⁽¹²⁵⁾ em que medida seria abrangido pelo âmbito de aplicação das regras de elegibilidade para apoio da UE. Se o âmbito de aplicação não incluir o cumprimento do compromisso, uma consequência dos critérios de elegibilidade propostos (ver **figura 8**) poderia ser permitir que a UE financie pagamentos a um beneficiário individual mesmo que este não cumpra as condições de elegibilidade previstas no plano estratégico da PAC⁽¹²⁶⁾.

⁽¹²²⁾ Embora o artigo 9.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC afirme que as intervenções devem ser concebidas em conformidade com os princípios gerais do direito da União, tal deve ser demonstrado também pelos critérios de elegibilidade.

⁽¹²³⁾ Por exemplo, O.13 do anexo I do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

⁽¹²⁴⁾ O artigo 35.º do regulamento horizontal menciona os resultados documentados, mas esperar-se-ia que as realizações concretizadas estivessem na base dos pagamentos. O artigo 121.º, n.º 4, do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC determina que os relatórios anuais de desempenho devem incluir informações sobre as realizações obtidas, as despesas realizadas, os resultados alcançados e a distância que os separa das respetivas metas.

⁽¹²⁵⁾ Em contraste com a subalínea ii) do artigo 35.º, alínea c), a subalínea i) do artigo 35.º, alínea c), do regulamento horizontal não exclui explicitamente as condições de elegibilidade para beneficiários individuais previstas nos planos estratégicos da PAC.

⁽¹²⁶⁾ Exceto no caso das operações financiadas por instrumentos financeiros, em que as despesas declaradas pelos Estados-Membros não podem exceder os custos elegíveis da operação (artigo 74.º, n.º 4, do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC).

86. O significado de «efetuadas em conformidade com os sistemas de governação aplicáveis» também é pouco claro⁽¹²⁷⁾. De acordo com o artigo 2.º do regulamento horizontal, os sistemas de governação incluem os organismos de governação e as regras da UE previstos no regulamento sobre os planos estratégicos da PAC e no regulamento horizontal. Estes regulamentos incluem várias regras aplicáveis a beneficiários individuais, por exemplo, as definições⁽¹²⁸⁾ que os Estados-Membros teriam de formular nos seus planos estratégicos da PAC. Não é claro se estas regras, definidas nos planos estratégicos da PAC mas obrigatórias nos regulamentos da UE, fariam parte dos sistemas de governação.

Gestão, controlo e garantia

87. A proposta mantém os organismos de governação do período atual, mas altera as suas funções. A **figura 9** compara alguns dos principais elementos do sistema de gestão e controlo da PAC no atual período com os da proposta.

⁽¹²⁷⁾ O Tribunal sugere uma utilização simplificada de «sistema de gestão e de controlo» e «sistema de governação». O artigo 1.º, alínea b), do regulamento horizontal refere-se aos «*management and control systems*», enquanto o considerando 36 utiliza o termo «*management and inspection systems*» (na versão portuguesa, os dois termos foram traduzidos por «sistemas de gestão e controlo»). O artigo 57.º, n.º 2, refere-se aos «sistemas de gestão e controlo», enquanto os artigos 2.º e 40.º utilizam «sistemas de governação» e o artigo 53.º utiliza «sistema de governação dos Estados-Membros».

⁽¹²⁸⁾ Artigo 4.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

Figura 9

Principais elementos do sistema de gestão e controlo

	Elementos comuns à PAC 2014-2020 e à proposta pós-2020	Elementos apenas na PAC 2014-2020	Novos elementos da proposta pós-2020
Direitos da Comissão a organizar controlos nos Estados-Membros	Verificar a conformidade das práticas administrativas com as normas da União e os critérios de acreditação do OP (art. 47.o do Regulamento (UE) n.o 1306/2013 e art. 47.o do RH).	Verificar as condições das operações e documentos comprovativos relativos às despesas (art. 47.o do Regulamento (UE) n.o 1306/2013).	Verificar se as despesas têm resultados correspondentes e se o trabalho do OC está em conformidade com o regulamento (art. 47.o do RH).
Procedimento de conformidade da Comissão	Verificar se as despesas foram efetuadas em conformidade com o direito da União (art. 52.o do Regulamento (UE) n.o 1306/2013 e art. 53.o do RH).	Verificar se as despesas a título do FEADER foram efetuadas nos termos do direito nacional (art. 52.o do Regulamento (UE) n.o 1306/2013).	A verificação não abrange o cumprimento das condições de elegibilidade para os beneficiários individuais estabelecidos nos planos estratégicos nacionais da PAC e nas regras nacionais (art. 53.o do RH).
Apuramento financeiro da Comissão	Integralidade, exatidão e veracidade das contas anuais (art. 51.o do Regulamento (UE) n.o 1306/2013 e art. 51.o do RH).		
Apuramento do desempenho pela Comissão			Verificar se as despesas têm resultados indicados correspondentes (art. 52.o do RH).
Garantia do organismo de certificação (OC)	Parecer sobre: contas, declaração de gestão (art. 9.o do Regulamento (UE) n.o 1306/2013 e art. 11.o do RH).	Parecer sobre: funcionamento do sistema interno de controlo do OP, e sobre a legalidade e regularidade das despesas (art. 9.o do Regulamento (UE) n.o 1306/2013).	Parecer sobre: sistemas de governação dos EM, correção dos relatórios do desempenho (realizações e resultados) (art. 11.o do RH).
Relatórios do organismo pagador (OP)	Elaborar: as contas anuais, uma declaração de gestão (art. 7.o do Regulamento (UE) n.o 1306/2013 e art. 8.o do RH). Realizar controlos administrativos e no local (legalidade e regularidade) e recuperar montantes dos beneficiários se gastos de forma irregular (art. 59.o e 63.o do Regulamento (UE) n.o 1306/2013 e art. 54.o, 55.o e 57.o do RH).	Elaborar: um resumo anual dos relatórios de auditoria finais e dos controlos efetuados (art. 7.o do Regulamento (UE) n.o 1306/2013).	Elaborar: relatório anual do desempenho (art. 8.o do RH).

88. Em princípio, as funções dos organismos pagadores sofreriam poucas alterações. Estes teriam a responsabilidade de efetuar controlos da legalidade e da regularidade das operações⁽¹²⁹⁾, no quadro das regras estabelecidas nos planos estratégicos da PAC. Os organismos pagadores continuariam também a elaborar contas anuais e a apresentar declarações de gestão, conforme descrito na **figura 9**.

89. As funções dos organismos de certificação mudariam de forma significativa. No seu relatório especial sobre os organismos de certificação⁽¹³⁰⁾, o Tribunal congratulou-se com a introdução de um parecer do organismo de certificação sobre a legalidade e a regularidade. A proposta não estabelece diretamente que os organismos de certificação têm de analisar a legalidade e a regularidade⁽¹³¹⁾. Em vez disso, os pareceres tratariam os elementos previstos no artigo 35.º do regulamento horizontal, que, na prática, correspondem à legalidade e regularidade no novo modelo (ver pontos 82 e 83). As funções dos organismos de certificação previstas no artigo 11.º, n.º 1, alíneas b) e c), do regulamento horizontal, que introduzem os relatórios sobre a fiabilidade dos dados de desempenho, seriam compatíveis com o 63.º, n.º 7, do novo Regulamento Financeiro⁽¹³²⁾. As regras específicas relativas às funções dos organismos de certificação, incluindo os princípios e métodos de auditoria a utilizar nos pareceres, seriam estabelecidas em atos de execução⁽¹³³⁾.

90. Os organismos de certificação emitiriam pareceres sobre, nomeadamente, o funcionamento dos sistemas de governação criados pelos Estados-Membros⁽¹³⁴⁾. Os sistemas de governação a que se refere a definição proposta de elegibilidade são definidos⁽¹³⁵⁾ como os organismos de governação — organismos pagadores e organismos de coordenação, autoridade competente e organismos de certificação — e «os requisitos básicos da União».

91. Os «requisitos básicos da União» seriam definidos como as regras estabelecidas no regulamento sobre os planos estratégicos da PAC e no regulamento horizontal⁽¹³⁶⁾. Estes regulamentos exigiriam que os Estados-Membros incluíssem definições e critérios de elegibilidade específicos nos seus planos estratégicos da PAC. Assim, alguns dos critérios de elegibilidade contidos nos planos estratégicos da PAC decorreriam dos «requisitos básicos da União», ver **figura 10**. O Tribunal conclui, portanto, que os planos estratégicos da PAC incluiriam regras decorrentes dos regulamentos e de outros critérios de elegibilidade nacionais.

⁽¹²⁹⁾ Artigo 57.º, n.º 1, alínea a), do regulamento horizontal.

⁽¹³⁰⁾ Relatório Especial n.º 7/2017: «A nova função dos organismos de certificação nas despesas da PAC: um passo positivo para um modelo de auditoria única, mas com insuficiências significativas por resolver».

⁽¹³¹⁾ O artigo 11.º do regulamento horizontal limita a análise da legalidade e da regularidade às despesas financiadas ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 1308/2013, relativo à organização comum dos mercados.

⁽¹³²⁾ Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 e (UE) n.º 283/2014, e a Decisão n.º 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (JO L 193 de 30.7.2018, p. 1). O artigo 63.º, n.º 7, exige pareceres de organismos de auditoria independentes que estabeleçam se as contas apresentadas dão uma imagem verdadeira e fiel, se as despesas cujo reembolso foi pedido à Comissão são legais e regulares e se os sistemas de controlo estabelecidos funcionam adequadamente.

⁽¹³³⁾ Artigo 11.º, n.º 3, do regulamento horizontal.

⁽¹³⁴⁾ Artigo 11.º, n.º 1, do regulamento horizontal. Os próprios organismos de certificação fariam parte destes sistemas de governação. A Comissão explicou durante as entrevistas que não caberia aos organismos de certificação controlar-se a si mesmos, mas este facto não está refletido na proposta.

⁽¹³⁵⁾ Artigo 2.º do regulamento horizontal.

⁽¹³⁶⁾ Artigo 2.º, alínea c), do regulamento horizontal.

Figura 10

A sobreposição de requisitos básicos da União e de outras regras nos planos estratégicos da PAC



Fonte: TCE.

92. O trabalho dos organismos de certificação no qual se baseiam os seus pareceres⁽¹³⁷⁾ sobre o bom funcionamento dos sistemas de governação incluiria a verificação de controlos realizados por organismos pagadores. Enquanto os organismos pagadores teriam de verificar o cumprimento dos requisitos básicos da União e das regras de elegibilidade contidas nos planos estratégicos da PAC, a proposta não esclarece se os controlos dos organismos de certificação incluiriam as regras de elegibilidade. Se o legislador pretende que os organismos de certificação verifiquem se os sistemas de governação dos Estados-Membros incluem os requisitos básicos da União traduzidos nos planos estratégicos da PAC, deve clarificá-lo no regulamento.

93. Se o trabalho dos organismos de certificação não abrange a legalidade e a regularidade, incluindo o cumprimento das regras da União e das condições previstas nos planos estratégicos da PAC, este controlo será efetuado apenas pelos organismos pagadores. Na opinião do Tribunal, este sistema de garantia não seria suficientemente robusto para assegurar o cumprimento das referidas regras e condições.

94. O apuramento do desempenho pela Comissão seria um novo elemento (ver ponto 76), e o âmbito de aplicação do seu procedimento de conformidade⁽¹³⁸⁾ seria limitado aos critérios de elegibilidade para apoio da UE. Neste cenário, uma insuficiência de um organismo pagador num controlo relativo às regras de elegibilidade previstas nos planos estratégicos da PAC poderia não dar origem a correções financeiras. Regras menos pormenorizadas diminuem a probabilidade de erro, pelo que a Comissão espera realizar menos procedimentos de conformidade baseados nos riscos e, consequentemente, menos correções financeiras. A proposta da Comissão prevê uma redução significativa das receitas afetadas a partir do apuramento e das irregularidades devido à introdução do novo modelo de prestação⁽¹³⁹⁾ (ver **figura 11**).

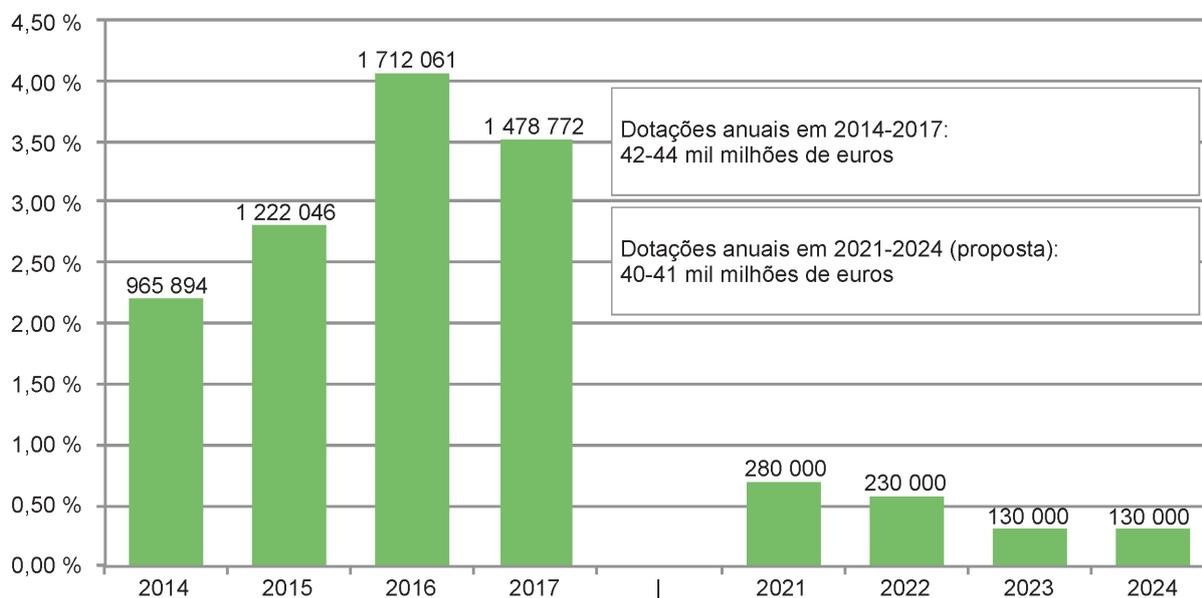
⁽¹³⁷⁾ Elaborados de acordo com as normas de auditoria internacionalmente aceites, segundo o artigo 11.º, n.º 1, do regulamento horizontal.

⁽¹³⁸⁾ Artigo 53.º, n.º 1, do regulamento horizontal.

⁽¹³⁹⁾ Impacto financeiro estimado da proposta.

Figura 11

Estimativa de receitas afetadas (FEAGA) a partir do apuramento e das irregularidades (em milhares de euros e em % das dotações do FEAGA)



Fonte: TCE, com base nos orçamentos gerais da UE de 2016-2019 e na ficha financeira legislativa que acompanha a proposta de regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

Trabalho de certificação do TCE

95. Por último, o Tratado exige que o Tribunal, enquanto auditor externo da UE, emita uma declaração sobre a fiabilidade das contas e a regularidade e legalidade das operações a que elas se referem⁽¹⁴⁰⁾. A Comissão entende⁽¹⁴¹⁾ que, com base na nova definição de elegibilidade para pagamento da UE, as operações subjacentes deixam de constituir pagamentos a beneficiários finais, passando a ser pagamentos aos Estados-Membros. Uma vez que alguns «requisitos básicos da União»⁽¹⁴²⁾ se aplicam a beneficiários individuais⁽¹⁴³⁾, só é possível verificá-los a esse nível.

96. Os problemas e as incertezas que o Tribunal identificou a respeito da definição proposta de despesas elegíveis (ver pontos 83 a 86) e do quadro de garantia não permitiriam dispor de uma base suficiente para um trabalho de certificação⁽¹⁴⁴⁾, do tipo da declaração sobre a fiabilidade das contas, que o Tribunal está neste momento a ponderar. Mais concretamente, o papel pouco claro dos organismos de certificação (ver pontos 89 a 93) poderia impossibilitar um maior recurso às informações sobre legalidade e regularidade fornecidas pelas entidades auditadas. Com base na definição proposta de elegibilidade para apoio da UE, os pagamentos da PAC aos Estados-Membros seriam baseados em realizações

⁽¹⁴⁰⁾ Artigo 287.º, n.º 1, do TFUE.

⁽¹⁴¹⁾ Considerando 25 do regulamento horizontal.

⁽¹⁴²⁾ Definidos do artigo 2.º do regulamento horizontal como as regras estabelecidas no regulamento sobre os planos estratégicos da PAC e no regulamento horizontal.

⁽¹⁴³⁾ Por exemplo, a redução dos pagamentos no artigo 15.º, a superfície mínima no artigo 16.º, n.º 2, e os conceitos de verdadeiro agricultor no artigo 4.º, alínea d), e de superfícies à disposição do agricultor no artigo 4.º, alínea c), subalínea i), do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.

⁽¹⁴⁴⁾ O TCE está a ponderar a mudança para um trabalho de certificação no âmbito da sua declaração sobre a fiabilidade das contas, com um maior recurso às informações sobre legalidade e regularidade fornecidas pelas entidades auditadas. Com base na norma ISSAI 4000, nos trabalhos de certificação a parte responsável (neste contexto: a Comissão) mede ou avalia o objeto (neste contexto: despesas da PAC) em função dos critérios (neste contexto: regras estabelecidas na legislação da UE e as partes dos planos estratégicos da PAC exigidas pelas regras da UE) e apresenta as informações sobre o objeto (neste contexto: em que medida os pagamentos violaram as regras), em relação às quais o auditor reúne provas de auditoria suficientes e adequadas que proporcionem uma base razoável para formular uma conclusão.

concretizadas. Um futuro trabalho de certificação poderia ter em conta o novo quadro através, por exemplo, da certificação das realizações concretizadas. Contudo, isso exigiria que a Comissão apresentasse a garantia de que as realizações tinham sido efetivamente concretizadas e que o Tribunal considerasse essa garantia fiável. Se os organismos pagadores forem as únicas entidades que verificam o cumprimento das regras previstas nos planos estratégicos da PAC, nas quais se baseia a concretização de pelo menos alguns dos resultados (ver ponto 85), esta garantia dificilmente será suficiente para um trabalho de certificação.

O presente parecer foi adotado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 25 de outubro de 2018.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

ANEXO I

OBSERVAÇÕES ESPECÍFICAS SOBRE OS INDICADORES PROPOSTOS

O presente anexo contém observações específicas sobre os indicadores incluídos na proposta da Comissão. As observações gerais são formuladas no ponto 71. O primeiro quadro aborda os indicadores de realizações, que, na proposta, estão associados às respetivas intervenções. O segundo quadro inclui os indicadores de resultados e de impacto, que, na proposta, estão associados aos respetivos objetivos.

Indicadores de realizações

Referência jurídica	Sistemas de conhecimento e inovação agrícola (<i>Agriculture Knowledge and Innovation System</i> — AKIS)	Indicador de realizações	Observações do TCE
Artigo 13.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC	Parceria europeia de inovação para o conhecimento agrícola e a inovação (PEI)	O.1 Número de grupos operacionais PEI O.2 Número de assessores que constituíram ou participam em grupos operacionais PEI	<p>A proposta estrutura os indicadores de realizações no anexo I do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC, sendo a primeira parte relativa aos AKIS e a segunda a «modalidades gerais de intervenção».</p> <p>Várias intervenções da PAC podem apoiar os AKIS. Os indicadores O.1 e O.2 dizem respeito às intervenções «Cooperação» e «Intercâmbio de conhecimentos e informação». A transferência destes indicadores para as intervenções pertinentes tornaria o quadro de desempenho mais claro.</p> <p>O indicador O.2 parece medir duas ações separadas, nomeadamente, relativamente aos assessores que «constituíram» e «participam» num grupo operacional PEI (artigo 64.º, alínea g), e artigo 71.º). Para evitar a dupla contabilização, o Tribunal sugere a supressão de «constituíram» ou a divisão deste indicador em dois.</p>

Referência jurídica	Sistemas de conhecimento e inovação agrícola (Agriculture Knowledge and Innovation System — AKIS)	Indicador de realizações	Observações do TCE
	Apoio da PAC	O.3 Número de beneficiários do apoio da PAC	<p>«Apoio da PAC» não é um tipo de intervenção, e a pertinência do indicador proposto não é clara. Se a Comissão pretende monitorizar o número total de beneficiários, seria mais útil fazê-lo para cada tipo de intervenção.</p> <p>Embora a proposta não inclua uma definição de «tipo geral de intervenção», uma «intervenção» deve basear-se num tipo de intervenção previsto no regulamento sobre os planos estratégicos da PAC (artigo 3.º). O título III do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC estabelece os tipos de intervenções da PAC, mais concretamente no artigo 14.º (Tipos de intervenções sob a forma de pagamentos diretos), nos artigos 39.º, 43.º, 49.º, 52.º, 55.º, 57.º e 60.º (Tipos de intervenções setoriais) e artigo 64.º (Tipos de intervenções no domínio do desenvolvimento rural). Para harmonizar a redação, o Tribunal propõe a utilização de «Tipo de intervenção» como título.</p>
Artigo 14.º, n.º 6, do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC	Ajuda direta dissociada	<p>O.4 Número de hectares que beneficiam de PD (pagamentos diretos) dissociados</p> <p>O.5 Número de beneficiários por PD dissociado</p> <p>O.6 Número de hectares que são objeto de um maior apoio ao rendimento dos jovens agricultores</p> <p>O.7 Número de beneficiários do maior apoio ao rendimento dos jovens agricultores</p>	<p>O artigo 14.º define quatro tipos de intervenções sob a forma de pagamentos diretos dissociados.</p> <p>Os indicadores O.4 e O.5 abrangem os quatro tipos (artigo 14.º, n.º 6, alíneas a) a d)), enquanto os indicadores O.6 e O.7 incidem nos jovens agricultores (artigo 14.º, n.º 6, alínea c)). A proposta não prevê o acompanhamento separado dos outros tipos de pagamentos diretos, por exemplo os novos regimes ecológicos (artigo 14.º, n.º 6, alínea d)).</p> <p>O acompanhamento separado dos diferentes tipos de pagamentos diretos dissociados seria mais útil. Com dois indicadores, semelhantes aos O.6 e O.7, para cada um dos quatro tipos de intervenção previstos no artigo 14.º, n.º 6, os indicadores O.4 e O.5 não seriam necessários.</p>
Artigo 64.º, alínea f), do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC	Instrumentos de gestão de riscos	O.8 Número de agricultores abrangidos por instrumentos de gestão de riscos objeto de apoio	Face ao leque de instrumentos de gestão de riscos disponíveis, seria útil acompanhar o indicador O.8 por tipo de instrumento. O nome do indicador seria mais claro se estivesse em consonância com a terminologia do texto jurídico (artigo 70.º), ou seja, «instrumentos de gestão dos riscos» em lugar de «instrumentos de gestão de riscos».

Referência jurídica	Sistemas de conhecimento e inovação agrícola (<i>Agriculture Knowledge and Innovation System — AKIS</i>)	Indicador de realizações	Observações do TCE
Artigo 14.º, n.º 7, do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC	Apoio associado	O.9 Número de hectares que beneficiam de um apoio associado O.10 Número de responsáveis que beneficiam de um apoio associado	Para harmonizar a terminologia e assegurar a coerência das unidades de medida, em O.10 , o Tribunal propõe a substituição de «responsáveis» por «cabeças normais». Poderia ser utilizado um indicador de realizações separado para monitorizar o número de beneficiários que beneficiam de um apoio associado, o qual seria mais útil do que o indicador O.3 proposto.
Artigo 64.º, alíneas b) e c), e artigos 66.º e 67.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC	Pagamentos para condicionarantes naturais ou outras condicionarantes regionais específicas	O.11 Número de hectares que recebem complementos para zonas com condicionarantes naturais (3 categorias) O.12 Número de hectares que recebem apoio no âmbito da rede Natura 2000 ou da Diretiva-Quadro «Água»	Estes indicadores dizem respeito a dois tipos de intervenção: «Condicionarantes naturais ou outras condicionarantes específicas» (artigo 64.º, alínea b)) e «Desvantagens locais específicas, decorrentes de determinados requisitos obrigatórios» (artigo 64.º, alínea c)). Enumerar os tipos de intervenção e utilizar a redação do texto jurídico proposto resultaria numa estrutura mais clara. A harmonização da terminologia facilitaria a leitura da legislação; por exemplo, o tipo de intervenção menciona «condicionarantes regionais específicas», enquanto o artigo 64.º, nas alíneas b) e c), utiliza o termo «[locais] específicas». Em O.11 , o Tribunal sugere a alteração de «complementos» para «apoio». A proposta não menciona quaisquer «complementos» e a introdução deste conceito no indicador pode provocar confusão. Não é claro se o indicador visa medir as três categorias em conjunto ou se estas devem ser monitorizadas separadamente. As ações monitorizadas pelo indicador O.12 contribuem para objetivos diferentes (artigo 6.º, n.º 1, alíneas e) e f)). Seria mais útil monitorizar o apoio relacionado com a rede Natura 2000 ou a Diretiva-Quadro «Água» separadamente, dividindo o indicador em dois, para avaliar os contributos para o respetivo objetivo. Também seria lógico incluir indicadores que monitorizem o número de beneficiários, além da área, como sucede com outras intervenções.

Referência jurídica	Sistemas de conhecimento e inovação agrícola (Agriculture Knowledge and Innovation System — AKIS)	Indicador de realizações	Observações do TCE
Artigo 64.º, alínea a), e artigo 65.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC	Pagamentos relativos aos compromissos de gestão (ambiente e clima, recursos genéticos, bem-estar dos animais)	<p>O.13 Número de hectares (agrícolas) abrangidos por compromissos ambientais/climáticos que vão além dos requisitos obrigatórios</p> <p>O.14 Número de hectares (florestais) abrangidos por compromissos ambientais/climáticos que vão além dos requisitos obrigatórios</p> <p>O.15 Número de hectares com apoio à agricultura biológica</p> <p>O.16 Número de cabeças normais abrangidas pelo apoio ao bem-estar dos animais, saúde e medidas de biossegurança avançadas</p> <p>O.17 Número de projetos de apoio aos recursos genéticos</p>	<p>Os indicadores O.13 e O.14 abrangem intervenções que contribuem para objetivos diferentes. Na opinião do Tribunal, seria mais útil monitorizar as atividades relativas ao clima, ao ambiente e à biodiversidade separadamente.</p> <p>Não se percebe claramente por que motivo o indicador O.16 se refere à saúde dos animais e à biossegurança. A proposta (artigo 65.º) não menciona especificamente a saúde dos animais e a biossegurança, apesar de os Estados-Membros poderem optar por incluir essas intervenções dos seus planos estratégicos da PAC. Além disso, não é claro se o número de cabeças normais seria comunicado separadamente por cada subtipo de intervenção (bem-estar, saúde e biossegurança), o que tornaria o indicador mais útil.</p>
Artigo 64.º, alínea d), e artigo 68.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC	Investimentos	<p>O.18 Número de investimentos produtivos que beneficiam de apoio</p> <p>O.19 Número de infraestruturas locais que beneficiam de apoio</p> <p>O.20 Número de investimentos não produtivos que beneficiam de apoio</p> <p>O.21 Número de investimentos produtivos fora das explorações agrícolas</p>	<p>Para uma comunicação de informações coerente sobre os indicadores O.18, O.19 e O.20, são necessárias definições de «investimento» e de «infraestruturas locais», já que estes termos não são definidos na proposta. Poderá utilizar-se, por exemplo, a definição de «operação» que consta do artigo 3.º.</p> <p>Face à diversidade dos investimentos que podem ser apoiados ao abrigo desta intervenção, estes indicadores proporcionam poucas informações sobre o que foi produzido ou concretizado (ou seja, insuficiente orientação para os resultados).</p> <p>Além disso, podem ser utilizadas subvenções e instrumentos financeiros para financiar investimentos. Se a Comissão pretende dispor de indicadores de realizações distintos para diferentes modos de financiamento, o Tribunal sugere que especifique indicadores separados no próprio regulamento sobre os planos estratégicos da PAC.</p>

Referência jurídica	Sistemas de conhecimento e inovação agrícola (<i>Agriculture Knowledge and Innovation System — AKIS</i>)	Indicador de realizações	Observações do TCE
Artigo 64.º, alínea e), e artigo 69.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC	Subvenções de instalação	<p>O.22 Número de agricultores que recebem subvenções de instalação</p> <p>O.23 Número de investidores rurais que recebem subvenções de instalação</p>	<p>A intervenção «subvenções de instalação» abrange jovens agricultores e empresas rurais em fase de arranque (artigo 69.º). Por uma questão de clareza, o Tribunal propõe o aditamento da palavra «jovens» no indicador O.22 e a harmonização da redação de O.23 com o texto jurídico proposto, substituindo «investidores rurais» por «empresas rurais em fase de arranque».</p> <p>Para os jovens agricultores, seria mais lógico incluir também o número de hectares em questão.</p>
Artigo 64.º, alínea g), e artigo 71.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC	Cooperação	<p>O.24 Número de grupos de produtores/organizações que beneficiam de apoio</p> <p>O.25 Número de agricultores que recebem apoio para participarem em sistemas de qualidade da UE</p> <p>O.26 Número de projetos de renovação geracional (agricultores jovens/não jovens)</p> <p>O.27 Número de estratégias de desenvolvimento local (LEADER)</p> <p>O.28 Número de outros grupos de colaboração (excluindo as PEI indicadas no ponto O.1)</p>	<p>Em prol de uma estrutura mais clara, os indicadores de realizações poderiam seguir a ordem do texto jurídico (artigo 71.º):</p> <ul style="list-style-type: none"> — PEI (O.1 e O.2) — LEADER (O.27) — Promoção dos regimes de qualidade (O.25) — Organizações de produtores ou agrupamentos de produtores (O.24) — Outras formas de cooperação (O.28) — Sucessão nas explorações (O.26) <p>Ver também observações sobre os O.1 e O.2 no âmbito do PEI.</p> <p>Por uma questão de coerência, a redação do indicador O.25 deve ser reformulada de modo a refletir o facto de que o objetivo da intervenção é apoiar a promoção dos regimes de qualidade e não a participação dos agricultores nesses regimes. Uma vez que a intervenção apoia a promoção dos regimes de qualidade, a taxa de participação nesses regimes seria, na verdade, um indicador de resultados.</p> <p>Deve igualmente clarificar-se se o indicador O.27 visa medir todas as estratégias apoiadas ou apenas as estratégias selecionadas para execução (tendo em conta a atual abordagem em duas fases do apoio às estratégias LEADER).</p>

Referência jurídica	Sistemas de conhecimento e inovação agrícola (<i>Agriculture Knowledge and Innovation System</i> — AKIS)	Indicador de realizações	Observações do TCE
Artigo 64.º, alínea h), e artigo 72.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC	Intercâmbio de conhecimentos e informação	O.29 Número de agricultores que beneficiaram de formação/aconselhamento O.30 Número de não agricultores que beneficiaram de formação/aconselhamento	Para tomar os indicadores O.29 e O.30 mais úteis, apenas devem ser contabilizados os beneficiários pontuais.
Artigos 11.º e 12.º e anexo III do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC	Indicadores horizontais	O.31 Número de hectares que são objeto de práticas ambientais (indicador de síntese sobre a superfície física abrangida pela condicionalidade, ELS, medidas agroambientais e climáticas, medidas florestais, agricultura biológica) O.32 Número de hectares sujeitos a condicionalidade (repartidos por boas práticas agrícolas e ambientais)	<p>Para simplificar a estrutura do anexo I e reforçar os elementos de desempenho tomando os indicadores pertinentes para o apuramento anual do desempenho e a análise plurianual do desempenho, o Tribunal propõe que não sejam incluídos indicadores horizontais.</p> <p>O indicador O.31 não acrescenta informação, uma vez que outros indicadores (que podem ser adicionados se necessário) abrangem estes domínios; este indicador pode, por conseguinte, ser suprimido. Os regimes de primeiro nível (ELS) não são mencionados no texto jurídico (exceto no considerando 31).</p> <p>A monitorização da condicionalidade através do indicador O.32 parece dizer respeito apenas às «boas condições agrícolas e ambientais das terras»; este aspeto deve ser clarificado e este termo deve substituir «boas práticas agrícolas e ambientais». Os Estados-Membros definiriam as normas relativas às boas condições agrícolas e ambientais (BCAA) das terras nos seus planos estratégicos da PAC (mediante a aprovação da Comissão). Na opinião do Tribunal, podem ser incluídas as áreas com requisitos de BCAA, enquanto indicadores de resultados ao abrigo dos três objetivos ambientais/climáticos a que são associadas no anexo III.</p>

Referência jurídica	Sistemas de conhecimento e inovação agrícola (Agriculture Knowledge and Innovation System — AKIS)	Indicador de realizações	Observações do TCE
Artigo 39.º, artigo 44.º, n.º 1, e artigo 49.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC	Programas setoriais	<p>O.33 Número de organizações de produtores que estabelecerem um fundo/programa operacional</p> <p>O.34 Número de ações de promoção e informação e acompanhamento do mercado</p> <p>O.35 Número de ações de preservação/melhoria da apicultura</p>	<p>Para harmonizar a redação, o Tribunal sugere a alteração do nome do tipo de intervenção para «intervenção setoriais».</p> <p>Uma vez que representam apenas uma de 16 subintervensões no setor da fruta e dos produtos hortícolas (artigo 43.º, n.º 1, alínea n)), não é claro por que motivo as ações de promoção e comunicação são especificadas para acompanhamento no indicador O.34. Outras subintervensões, como a adaptação às alterações climáticas no setor da fruta e dos produtos hortícolas (artigo 43.º, n.º 1, alínea l)), atenuam-se, pelo menos, igualmente relevantes. Além disso, o acompanhamento do mercado não é referido como uma subintervenção para o setor da fruta e dos produtos hortícolas (artigo 43.º, n.º 1), mas é referido como tal no caso da apicultura (artigo 49.º, alínea g)). Não é claro se o indicador O.34 se destina ao acompanhamento de intervenções em diferentes setores.</p> <p>De igual modo, não se percebe com clareza o que se pretende medir com o indicador O.35, já que a «preservação/melhoria da apicultura» não é mencionada na proposta (artigo 49.º).</p> <p>O Tribunal propõe a substituição dos indicadores O.34 e O.35 por «Número de produtores (únicos) incluídos nos fundos/programas operacionais (se necessário, repartidos pelos seis setores)». Caso a Comissão pretenda manter um acompanhamento separado, como no indicador O.35 para a apicultura (tendo em conta a atenção acrescida a este setor), a redação do indicador deve ser harmonizada com o texto jurídico proposto. Se for utilizado o termo «ação», será necessário defini-lo (por exemplo, utilizando a definição de «operação» que consta do artigo 3.º).</p>

Fonte: TCE, com base na proposta da Comissão de regulamento sobre os planos estratégicos da PAC (principalmente o anexo I).

Indicadores de resultados e de impacto

Indicadores de resultados	Observações do TCE	Indicadores de impacto	Observações do TCE
<p>Objetivo transversal: Modernização — Fomentar o conhecimento, a inovação e a digitalização na agricultura e nas zonas rurais e incentivar a sua utilização</p>			<p>O artigo 96.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC exige que os Estados-Membros identifiquem as necessidades para os nove objetivos específicos da PAC definidos no artigo 6.º do mesmo regulamento. O objetivo transversal não é um deles, mas é mencionado separadamente no artigo 5.º. Esta referência acrescenta uma complexidade desnecessária ao quadro jurídico.</p> <p>A menção separada ao objetivo transversal deixa os indicadores ligados a este objetivo fora do âmbito do apuramento do desempenho e da avaliação plurianual do desempenho.</p> <p>Este objetivo sobreposição-se parcialmente ao objetivo específico de «Reforçar a orientação para o mercado e aumentar a competitividade, com maior incidência na investigação, na tecnologia e na digitalização» (artigo 6.º, n.º 1, alínea b). Para simplificar a estrutura do quadro jurídico, o Tribunal propõe a integração do objetivo transversal nos objetivos específicos.</p>

Indicadores de resultados	Observações do TCE	Indicadores de impacto	Observações do TCE
<p>R.1 Melhorar o desempenho através do conhecimento e da inovação: <i>Percentagem de agricultores que beneficiam de apoio nos seguintes domínios: aconselhamento, formação, intercâmbio de conhecimentos ou participação em grupos operacionais a fim de melhorar o desempenho ao nível económico, ambiental, climático e da eficiência no aproveitamento dos recursos</i></p> <p>R.2 Ligar o aconselhamento aos sistemas de conhecimento: <i>número de assessores integrados no âmbito do AKIS (em comparação com o número total de agricultores)</i></p> <p>R.3 Digitalizar a agricultura: <i>Percentagem de agricultores que beneficiam de apoio ao nível da tecnologia agrícola de precisão no âmbito da PAC</i></p>	<p>Na sua redação atual, os indicadores R.1 e R.3 não medem resultados.</p> <p>Para medir os resultados (alterações imediatas) do apoio ao aconselhamento, formação, intercâmbio de conhecimentos ou participação em grupos operacionais, poderá ser mais útil um indicador sobre, por exemplo, o número de agricultores que tomou medidas com base no aconselhamento ou na formação recebidos. Se o objetivo transversal for integrado nos objetivos específicos como sugerido acima, um indicador R.1 reformulado enquadrar-se-ia como indicador de resultados no objetivo específico novo ou reformulado. Em alternativa, o número de agricultores que recebe esse apoio poderia ser utilizado como indicador de realizações no âmbito da intervenção «Intercâmbio de conhecimentos e informação». Contudo, parece existir uma sobreposição entre os indicadores R.1 e R.24, que tem de ser corrigida.</p> <p>O indicador R.3 seria um indicador de realizações útil para «investimentos».</p> <p>Se um Estado-Membro reconhecer uma escassez de assessores na sua avaliação das necessidades e introduzir intervenções destinadas a aumentar a proporção de assessores no seu plano estratégico da PAC, a proporção de número de agricultores por assessor medida no indicador R.2 pode ser um indicador de resultados pertinente. Se o objetivo transversal for integrado nos objetivos específicos como sugerido acima, o indicador R.2 enquadrar-se-ia no objetivo específico novo/reformulado.</p>	<p>I.1 Partilhar o conhecimento e a inovação: <i>Percentagem do orçamento da PAC dedicado à partilha do conhecimento e inovação</i></p>	<p>O indicador I.1 não é um indicador de impacto. Uma vez que mede os recursos financeiros, I.1 poderia ser considerado um indicador de recursos (ver figura 6).</p> <p>Se a Comissão considera o indicador pertinente para efeitos de acompanhamento na sua redação atual, seria útil clarificar se se refere à percentagem do orçamento da PAC atribuída ou à percentagem do orçamento aplicada até um determinado momento.</p>

Indicadores de resultados	Observações do TCE	Indicadores de impacto	Observações do TCE
<p>Objetivo específico 1: Apoiar os rendimentos e a capacidade de resistência das explorações agrícolas em toda a União, de modo a reforçar a segurança alimentar</p> <p>R.4 Ligar o apoio ao rendimento às normas e às boas práticas: <i>Parte da SAU abrangida pelo apoio ao rendimento e sujeita à condicionalidade</i></p> <p>R.5 Gestão de riscos: <i>Porcentagem de explorações agrícolas que dispõe de instrumentos de gestão de riscos da PAC</i></p> <p>R.6 Redistribuição para as explorações agrícolas de menor dimensão: <i>Porcentagem de apoio adicional por hectare para as explorações agrícolas elegíveis de dimensão inferior à média (em comparação com a média)</i></p> <p>R.7 Melhorar o apoio prestado às explorações agrícolas em zonas com necessidades específicas: <i>Porcentagem de apoio adicional por hectare em zonas com maiores necessidades (em comparação com a média)</i></p>	<p>Não existe ligação entre o indicador R.4 e o objetivo de reforçar a segurança alimentar. Além disso, na sua redação atual, o indicador não mede resultados. Como o Tribunal recomendou no seu relatório especial sobre a condicionalidade, seria útil um indicador de resultados que medisse a percentagem de explorações agrícolas — entre as explorações sujeitas a controlos no local — que cumprem os requisitos da condicionalidade. Este indicador de resultados enquadrar-se-ia, por exemplo, no objetivo específico de resposta às exigências da sociedade (artigo 6.º, n.º 1, alínea i).</p> <p>Face ao leque de instrumentos de gestão de riscos disponíveis, seria útil acompanhar o indicador R.5 por tipo de instrumento.</p> <p>Se a finalidade do indicador R.7 é medir o resultado das intervenções ao abrigo dos artigos 66.º e 67.º do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC, seria preferível, por motivos de clareza, harmonizar melhor a redação (por exemplo, condicionantes específicas).</p>	<p>I.2 Reduzir as disparidades ao nível dos rendimentos: <i>Evolução dos rendimentos agrícolas em comparação com a economia geral</i></p> <p>I.3 Reduzir a variabilidade dos rendimentos agrícolas: <i>Evolução dos rendimentos agrícolas</i></p> <p>I.4 Apoiar a existência de rendimentos agrícolas viáveis: <i>Evolução do nível dos rendimentos agrícolas por setores (em comparação com a média no setor agrícola)</i></p> <p>I.5 Contribuir para o equilíbrio territorial: <i>Evolução dos rendimentos agrícolas em zonas com condicionantes naturais (em comparação com a média)</i></p>	<p>Nos indicadores I.2, I.3, I.4 e I.5, os termos «<i>farm income</i>» e «<i>agricultural income</i>» (ambos traduzidos por «rendimentos agrícolas» na versão portuguesa) parecem ser utilizados indistintamente. Na opinião do Tribunal, é mais adequado medir «<i>farm income</i>» (ver pontos 27, 28 e 30).</p> <p>O Tribunal observa que não existe qualquer indicador de impacto para o objetivo principal, a segurança alimentar, para o qual está prevista a maior parte do orçamento da PAC (a legislação para 2014-2020 inclui, por exemplo, um indicador I.05 que mede a evolução dos preços dos produtos alimentares no consumidor, ligado ao objetivo geral de produção alimentar viável).</p> <p>A medição da segurança alimentar através de uma estimativa do nível de autossuficiência é uma opção possível. Pode ser efetuada medindo a produção agrícola da UE de produtos de base e produtos alimentares primários comparativamente às necessidades estimadas da sua população em termos de regimes e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável (ver ponto 33).</p> <p>Além disso, a medição do apoio da PAC em percentagem dos rendimentos agrícolas seria um indicador pertinente do impacto da política.</p>

Indicadores de resultados	Observações do TCE	Indicadores de impacto	Observações do TCE
<p>Objetivo específico 2: Melhorar a orientação do mercado e aumentar a competitividade, incluindo uma maior concentração na investigação, tecnologia e digitalização</p> <p>R.8 Visar as explorações agrícolas de setores em dificuldade: <i>Porcentagem de agricultores que beneficiam de apoio associado para fins de melhoria da competitividade, sustentabilidade ou qualidade</i></p> <p>R.9 Modernização das explorações agrícolas: <i>Porcentagem de agricultores que recebem um apoio ao investimento para reestruturar e modernizar, incluindo melhorar a eficiência dos recursos</i></p>	<p>Não existe uma ligação entre o indicador R.8 e o objetivo, uma vez que é geralmente reconhecido que os pagamentos associados podem criar distorções do mercado.</p> <p>O indicador R.9 não mede resultados (alterações imediatas), mas sim a relação entre o número de beneficiários de determinadas intervenções e o total.</p> <p>É necessário desenvolver mais indicadores de resultados para medir os resultados que contribuem para este objetivo. Além do objetivo principal de orientação para o mercado e maior concorrência, seria útil um indicador que acompanhasse a «maior concentração na investigação, tecnologia e digitalização».</p>	<p>I.6 Aumentar a produtividade das explorações agrícolas: <i>Produtividade total dos fatores</i></p> <p>I.7 Regular o comércio de produtos agroalimentares: <i>Importações e exportações de produtos agroalimentares</i></p>	Observações do TCE
<p>Objetivo específico 3: Melhorar a posição dos agricultores na cadeia de valor</p> <p>R.10 Melhor organização da cadeia de abastecimento: <i>Porcentagem de agricultores que participam em grupos de produtores apoiados, organizações de produtores, mercados locais, circuitos de cadeias de abastecimento curtas e sistemas de qualidade</i></p> <p>R.11 Concentração da oferta: <i>Porcentagem do valor da produção comercializada pelas organizações de produtores no âmbito de programas operacionais</i></p>	<p>O indicador R.10 não mede os resultados (alterações imediatas) da participação nos referidos grupos ou organizações.</p> <p>No caso do indicador R.11, não é claro de que forma seria calculada a percentagem, ou seja, com que fator seria comparado o valor da produção comercializada.</p>	<p>I.8 Melhorar a posição dos agricultores na cadeia alimentar: <i>Valor acrescentado para os produtores primários na cadeia alimentar</i></p>	Observações do TCE

Indicadores de resultados	Observações do TCE	Indicadores de impacto	Observações do TCE
<p>Objetivo específico 4: Contribuir para a adaptação às alterações climáticas e para a atenuação dos seus efeitos, bem como para a energia sustentável</p> <p>R.12 Adaptação às alterações climáticas: <i>Porcentagem de terras agrícolas sob compromisso de melhorar a adaptação às alterações climáticas</i></p> <p>R.13 Reduzir as emissões do setor agropecuário: <i>Porcentagem de cabeças normais que beneficiam de apoio para reduzir as emissões de GEE e/ou amoníaco, incluindo gestão do estrume</i></p> <p>R.14 Armazenamento de carbono nos solos e biomassa: <i>Porcentagem de terras agrícolas sob compromisso de reduzir as emissões, manter e/ou melhorar o armazenamento de carbono (prados e pastagens permanentes, terras agrícolas localizadas em zonas húmidas, florestas, etc.)</i></p> <p>R.15 Energia verde proveniente da agricultura e da silvicultura: <i>Investimentos na capacidade de produção de energias renováveis, incluindo a bioenergia (MW)</i></p> <p>R.16 Melhorar a eficiência energética: <i>Economias de energia na agricultura</i></p> <p>R 17 Terras florestadas: <i>Zonas apoiadas para fins de reflorestação e criação de florestas, incluindo a agrossilvicultura</i></p>	<p>O Tribunal reconhece que os resultados das ações de adaptação às alterações climáticas e a atenuação dos seus efeitos são difíceis de medir e que, muitas vezes, as alterações imediatas não são evidentes. No entanto, para que os indicadores R.12, R.13, R.14 e R.17 possam ser considerados indicadores de resultados, devem existir elementos de prova científicos que sustentem os resultados esperados das medidas tomadas. Além disso, não obstante as diferenças — muitas vezes significativas — na contribuição dos compromissos para a ação climática, cada hectare conta o mesmo para estes indicadores. A diferenciação destes hectares consoante a sua contribuição para os objetivos, com base em elementos de prova, poderia tornar estes indicadores mais significativos. Poderia consistir, por exemplo, num sistema de pontuação, como os marcadores do Rio da OCDE, no âmbito do qual as atividades seriam avaliadas e classificadas mediante a atribuição de uma percentagem (de 0 % a 100 %) de contribuição para um objetivo.</p> <p>Não é claro se o indicador R.15 visa medir o número de investimentos ou a capacidade. A capacidade criada seria mais pertinente do que o número de investimentos, mas um indicador de resultados mais adequado poderia ser a energia renovável produzida após um determinado período de tempo.</p> <p>O indicador R.16 deve clarificar se a intenção é medir economias de energia resultantes dos investimentos da PAC e se são as economias de energia anuais que devem ser medidas.</p>	<p>I.9 Melhorar a capacidade de resistência das explorações agrícolas: <i>Índice</i></p> <p>I.10 Contribuir para a atenuação dos efeitos das alterações climáticas: <i>Reduzir as emissões de GEE gerados pela agricultura</i></p> <p>I.11 Melhorar a fixação do carbono: <i>Aumentar os níveis de carbono orgânico nos solos</i></p> <p>I.12 Fomentar a utilização de energias sustentáveis no setor da agricultura: <i>Produção de energia renovável a partir de atividades agrícolas e silvícolas</i></p>	<p>Os artigos 7.º, 96.º e 97.º, do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC ligam as intervenções da PAC à legislação da UE em matéria de energia e clima. Assim, o quadro de desempenho da PAC tem de demonstrar o cumprimento das metas climáticas e energéticas da UE pelo setor.</p> <p>Se o objetivo do indicador I.9 é medir a capacidade de resistência às alterações climáticas, é aconselhável especificar este facto no nome do indicador. A palavra «resiliência» é utilizada no objetivo n.º 1 com um significado diferente (resiliência económica), o que pode gerar confusão. O índice deve ser mais específico: o Tribunal tem a indicação de que a DG AGRI está a desenvolver um índice para acompanhar a adaptação às alterações climáticas, juntamente com a DG CLIMA.</p>

Indicadores de resultados	Observações do TCE	Indicadores de impacto	Observações do TCE
<p>Objetivo específico 5: Promover um desenvolvimento sustentável e uma gestão eficiente dos recursos naturais, como a água, o solo e o ar</p> <p>R.18 Melhorar os solos: <i>Percentagem de terras agrícolas sob compromisso de boa gestão do solo</i></p> <p>R.19 Melhorar a qualidade do ar: <i>Percentagem de terras agrícolas sob compromisso de reduzir as emissões de amoníaco</i></p> <p>R.20 Proteger a qualidade da água: <i>Percentagem de terras agrícolas sob compromisso de gestão da qualidade da água</i></p> <p>R.21 Gestão de nutrientes sustentável: <i>Percentagem de terras agrícolas sob compromisso de melhoria da gestão de nutrientes</i></p> <p>R.22 Utilização sustentável da água: <i>Percentagem de terras irrigadas sob compromisso de melhorar o balanço hidrológico</i></p> <p>R.23 Desempenho relativo ao ambiente/clima através do investimento: <i>Percentagem de agricultores que beneficiam de apoio a investimentos relacionados com preocupações ambientais ou climáticas</i></p> <p>R.24 Desempenho ambiental/climático através do co-nhecimento: <i>Percentagem de agricultores que recebem apoio ao aconselhamento/formação no respeitante ao desempenho ambiental e climático</i></p>	<p>O Tribunal reconhece que os resultados relativos aos objetivos ambientais são difíceis de medir e que, muitas vezes, as alterações imediatas não são evidentes. No entanto, para que os indicadores R.18, R.19, R.20, R.21 e R.22 possam ser considerados indicadores de resultados, devem existir elementos de prova científicos que sustentem os resultados esperados das medidas tomadas. Além disso, não obstante as diferenças — muitas vezes significativas — no valor ambiental dos compromissos, todas as terras contam o mesmo para estes indicadores. Os indicadores seriam mais úteis se diferenciasssem os compromissos (ver acima a observação sobre o indicador R.12)</p> <p>De igual modo, no que diz respeito ao indicador R.23, deve haver provas/estudos científicos que confirmem a contribuição ambiental correspondente do investimento.</p> <p>O indicador R.24 seria mais orientado para os resultados se medisse ações realizadas com base no aconselhamento/formação recebida.</p> <p>Para evitar a dupla contabilização, os indicadores R.23 e R.24 devem especificar que os agricultores só podem ser contabilizados uma vez durante o período do quadro financeiro plurianual.</p>	<p>I.13 Reduzir a erosão do solo: <i>Percentagem de terras com um nível de erosão do solo de moderado a grave em terras agrícolas</i></p> <p>I.14 Melhorar a qualidade do ar: <i>Reduzir as emissões de amoníaco geradas pela agricultura</i></p> <p>I.15 Melhorar a qualidade da água: <i>Balanço bruto de nutrientes em terras agrícolas</i></p> <p>I.16 Reduzir a perda de nutrientes: <i>Nitratos nas águas subterrâneas — Percentagem de estações de água subterrânea com uma concentração de N superior a 50 mg/l na aceção da Diretiva «Nitratos»</i></p> <p>I.17 Reduzir a pressão nos recursos hídricos: <i>Índice de exploração hídrica Plus (WEI+)</i></p>	<p>Os indicadores de impacto afiguram-se pertinentes, mas têm de ser mais específicos.</p> <p>I.14: «Redução das» seria mais preciso do que «reduzir as».</p>

Indicadores de resultados	Observações do TCE	Indicadores de impacto	Observações do TCE
<p>Objetivo específico 6: Contribuir para a proteção da biodiversidade, melhorar os serviços ligados aos ecossistemas e preservar os habitats e as paisagens</p> <p>R.25 Apoiar uma gestão sustentável das florestas: <i>Percentagem de terras florestais sob compromisso de gestão para promover a proteção e a gestão das florestas.</i></p> <p>R.26 Proteger os ecossistemas florestais: <i>Percentagem de terras florestais sob compromisso de gestão de apoio às paisagens, biodiversidade e serviços ligados aos ecossistemas</i></p> <p>R.27 Preservar os habitats e as espécies: <i>Percentagem de terras agrícolas sob compromisso de gestão de apoio à conservação e à restauração da biodiversidade</i></p> <p>R.28 Apoiar a rede Natura 2000: <i>Zona situada em sítios da rede Natura 2000 sob compromisso de proteção, manutenção e restauração</i></p> <p>R.29 Preservação da paisagem: <i>Percentagem de terras agrícolas sob compromisso de gestão da paisagem, incluindo as sebes</i></p>	<p>Tal como referido acima a respeito dos indicadores de resultados ambientais, os indicadores R.25, R.26, R.27, R.28 e R.29 devem ser apoiados por estudos ou elementos de prova científicos que confirmem a contribuição das medidas para a biodiversidade.</p> <p>Não é claro por que motivo, no indicador R.28, se propõe a medição da área absoluta em vez da percentagem, como nos restantes indicadores.</p>	<p>I.18 Aumentar as populações de aves nas terras agrícolas: <i>Indicador relativo às aves das terras agrícolas</i></p> <p>I.19 Proteção reforçada da biodiversidade: <i>Percentagem de espécies e habitats de interesse comunitário relacionados com a agricultura com tendências estáveis ou ascendentes</i></p> <p>I.20 Reforçar a prestação de serviços ligados aos ecossistemas: <i>parte da SAU abrangida por características paisagísticas</i></p>	<p>Observações do TCE</p>

Indicadores de resultados	Observações do TCE	Indicadores de impacto	Observações do TCE
Objetivo específico 7: Atrair jovens agricultores e agilizar o desenvolvimento empresarial nas zonas rurais			
R.30 Renovação geracional: <i>Número de jovens agricultores que criam uma exploração agrícola com o apoio da PAC</i>	Os indicadores R.30 e I.21 incidem no número de jovens agricultores ou novos agricultores e não na taxa de renovação geracional entre jovens/novos agricultores e agricultores mais velhos ou entre jovens/novos agricultores e o número total de agricultores. Estes rácios seriam indicadores mais úteis do desempenho da política. Na opinião do Tribunal, estes indicadores devem ter em conta apenas os jovens agricultores que cumprem com êxito a fase de instalação (por exemplo, conseguindo executar o seu plano de negócios).	I.21 Atrair jovens agricultores: <i>Evolução do número de novos agricultores</i>	Ver observações relativas ao indicador de resultados R.30.
Objetivo específico 8: Promover o emprego, o crescimento, a inclusão social e o desenvolvimento local nas zonas rurais, incluindo a bioeconomia e uma silvicultura sustentável			
R.31 Crescimento e emprego nas zonas rurais: <i>Novos empregos no âmbito de projetos de apoio</i>	Para refletir a realidade, o indicador R.31 deve medir o número de «empregos reais» (ou seja, não temporários) criados até à conclusão de um projeto. É necessária uma definição comum.	I.22 Contribuir para a criação de empregos nas zonas rurais: <i>Evolução da taxa de emprego nas zonas predominantemente rurais</i>	Não se percebe com clareza o que pretende medir o indicador I.24 . Sugere-se ao legislador que pondere calcular uma alteração no coeficiente de Gini apenas das subvenções da PAC.
R.32 Desenvolver a bioeconomia rural: <i>Número de empresas do setor da bioeconomia desenvolvidas por meio de apoios</i>	O indicador R.33 mede a cobertura das estratégias «Aldeias inteligentes». Para ser utilizado como indicador de resultados, este conceito tem de ser definido no regulamento. Com exceção dos considerando 16 e 45, as estratégias «Aldeias inteligentes» não são mencionadas no texto atual da proposta.	I.23 Contribuir para o crescimento nas zonas rurais: <i>Evolução do PIB por cabeça nas zonas predominantemente rurais</i>	
R.33 Digitalizar a economia rural: <i>População rural abrangida por uma estratégia de apoio «Aldeias inteligentes»</i>	Para tornar o indicador R.35 mais útil, deve ser contabilizado apenas o número de pessoas únicas (para evitar a dupla contabilização de pessoas singulares beneficiarem de mais do que um projeto de inclusão social).	I.24 Uma PAC mais justa: <i>Melhorar a distribuição do apoio da PAC</i>	
R.34 Interligar a Europa rural: <i>Porcentagem da população rural que beneficia de um melhor acesso a serviços e infraestruturas graças ao apoio da PAC</i>	Para promover a inclusão social: <i>Número de pessoas pertencentes a minorias e/ou grupos vulneráveis que beneficiam do apoio de projetos de inclusão social</i>	I.25 Promover a inclusão rural: <i>Evolução do índice de pobreza nas zonas rurais</i>	

Indicadores de resultados	Observações do TCE	Indicadores de impacto	Observações do TCE
<p>Objetivo específico 9: Melhorar a resposta da agricultura da UE às exigências societárias em termos de alimentação e saúde, incluindo alimentos seguros, nutritivos e sustentáveis, assim como o bem-estar dos animais</p> <p>R.36 Limitar o uso de antibióticos: <i>Porcentagem de cabeças normais abrangidas por ações de apoio com a finalidade de limitar o uso de antibióticos (prevenção/redução)</i></p> <p>R.37 Uso sustentável de pesticidas: <i>Porcentagem de terras agrícolas abrangidas por ações de apoio específicas que conduzem ao uso sustentável de pesticidas, a fim de reduzir os riscos e os impactos associados à sua utilização</i></p> <p>R.38 Promover o bem-estar dos animais: <i>Porcentagem de cabeças normais abrangidas pela ação de apoio que visa promover o bem-estar dos animais</i></p>	<p>Para que os indicadores R.36, R.37 e R.38 sejam considerados indicadores de resultados, devem existir elementos de prova científicos que sustentem os resultados esperados das medidas tomadas.</p> <p>O indicador R.36 diz respeito a ações com impacto indireto no bem-estar dos animais, e não aos resultados das intervenções em termos de melhoria do bem-estar dos animais/redução real do uso de antibióticos.</p> <p>O indicador R.38 não mede resultados reais. A percentagem de cabeças normais abrangidas por ações destinadas a melhorar o bem-estar dos animais não representa uma alteração na situação do bem-estar dos animais. Não é claro se este indicador está ligado ao indicador de realizações O.16, ou seja, se esse indicador pode ser utilizado como base para o cálculo do R.38. Existe o risco de as intervenções com objetivos que não o bem-estar dos animais (saúde, biossegurança) serem comunicadas no âmbito deste indicador, transmitindo uma imagem enganadora do alcance das ações relativas ao bem-estar dos animais.</p>	<p>I.26 Limitar a utilização de antibióticos em animais na agricultura: <i>vendas/utilização em animais destinados à produção de alimentos</i></p> <p>I.27 Uso sustentável de pesticidas: <i>Reduzir os riscos e os impactos causados dos pesticidas (Diretiva para uma utilização sustentável dos pesticidas)</i></p> <p>I.28 Dar resposta às exigências dos consumidores em termos de alimentos de alta qualidade: <i>Valor de produção no âmbito dos regimes de qualidade da UE (incluindo produtos biológicos)</i></p>	<p>Não existe um indicador de impacto para o bem-estar dos animais.</p> <p>Não é claro se o indicador I.26 pretende medir as vendas ou a utilização de antibióticos. «Alimentos» também é um conceito muito amplo. O indicador seria mais útil se medisse, por exemplo, a percentagem de alimentos produzidos sem antibióticos ao longo do tempo.</p> <p>Não se percebe com clareza o que pretende medir o indicador I.27. Se visa reduzir o uso de pesticidas, é necessário alterar a sua redação. A redução dos riscos e dos impactos causados dos pesticidas não se afigura mensurável.</p> <p>O indicador I.28 aborda apenas o valor de produção sem o relacionar com qualquer outro fator. Assim, o indicador é suscetível a influências externas, como as alterações dos preços. A sua medição em percentagem da produção total poderia ser um indicador mais útil.</p>

Fonte: TCE, com base na proposta da Comissão de regulamento sobre os planos estratégicos da PAC (principalmente o anexo I).

ANEXO II

LIGAÇÃO ENTRE OBJETIVOS, INTERVENÇÕES E INDICADORES

A fim de apresentar um quadro coerente (baseado apenas nos objetivos, intervenções e indicadores constantes da proposta da Comissão), o presente anexo contém uma análise de cada indicador de realizações e da intervenção para cujos objetivos contribui. O Tribunal examinou a ligação efetuada pela Comissão dos indicadores de resultados e de impacto aos objetivos específicos e reorganizou-os quando necessário. No presente anexo, não é avaliada a qualidade dos indicadores; para consultar observações sobre indicadores específicos, ver o **anexo I**.

Na opinião do Tribunal, um quadro coerente deverá ligar os objetivos específicos propostos, apresentados na primeira coluna, aos indicadores de realizações e respetivas intervenções (ponto 80). O texto a negrito corresponde a algumas das discrepâncias e lacunas (ou seja, indicadores em falta) que exigem um trabalho suplementar.

Objetivo	Intervenção	Referência jurídica	Indicadores de realizações	Indicadores de resultados	Indicadores de impacto
Objetivo específico 1: Apoiar os rendimentos e a capacidade de resistência das explorações agrícolas em toda a União, de modo a reforçar a segurança alimentar	Pagamentos diretos aos agricultores — Apoio ao rendimento de base e apoio redistributivo complementar ao rendimento	Artigo 14.º, n.º 6, alíneas a) e b)	O.4 Número de hectares que beneficiam de PD (pagamentos diretos) dissociados O.5 Número de beneficiários por PD dissociado	R.5 Gestão de riscos: <i>Porcentagem de explorações agrícolas que dispõe de instrumentos de gestão de riscos da PAC</i> R.6 Redistribuição para as explorações agrícolas de menor dimensão: <i>Porcentagem de apoio adicional por hectare para as explorações agrícolas elegíveis de dimensão inferior à média (em comparação com a média)</i> R.7 Melhorar o apoio prestado às explorações agrícolas em zonas com necessidades específicas: <i>Porcentagem de apoio adicional por hectare em zonas com maiores necessidades (em comparação com a média)</i>	I.2 Reduzir as disparidades ao nível dos rendimentos: <i>Evolução dos rendimentos agrícolas em comparação com a economia geral</i> I.3 Reduzir a variabilidade dos rendimentos agrícolas: <i>Evolução dos rendimentos agrícolas</i> I.4 Apoiar a existência de rendimentos agrícolas viáveis: <i>Evolução do nível dos rendimentos agrícolas por setores (em comparação com a média no setor agrícola)</i> I.5 Contribuir para o equilíbrio territorial: <i>Evolução dos rendimentos agrícolas em zonas com condicionantes naturais (em comparação com a média)</i> I.24 Uma PAC mais justa: <i>Melhorar a distribuição do apoio da PAC</i>
	Instrumentos de gestão de riscos	Artigo 64.º, alínea f), e artigo 70.º	O.8 Número de agricultores abrangidos por instrumentos de gestão de riscos objeto de apoio		
	Pagamentos para condicionantes naturais ou outras condicionantes específicas	Artigo 64.º, alínea b), e artigo 66.º	O.11 Número de hectares que recebem complementos para zonas com condicionantes naturais (3 categorias)		

Objetivo	Intervenção	Referência jurídica	Indicadores de realizações	Indicadores de resultados	Indicadores de impacto
<p>Objetivo específico 2: Melhorar a orientação do mercado e aumentar a competitividade, incluindo uma maior concentração na investigação, tecnologia e digitalização</p>	<p>Pagamentos diretos associados</p> <p>Investimentos</p>	<p>Artigo 14.º, n.º 7</p> <p>Artigo 64.º, alínea d), e artigo 68.º</p>	<p>O.9 Número de hectares que beneficiam de um apoio associado</p> <p>O.10 Número de responsáveis que beneficiam de um apoio associado</p> <p>O.18 Número de investimentos produtivos que beneficiam de apoio</p> <p>O.21 Número de investimentos produtivos fora das explorações agrícolas</p>	<p>R.8 Visar as explorações agrícolas de setores em dificuldade: <i>Percentagem de agricultores que beneficiam de apoio associado para fins de melhoria da competitividade, sustentabilidade ou qualidade</i></p> <p>R.3 Digitalizar a agricultura: <i>Percentagem de agricultores que beneficiam de apoio ao nível da tecnologia agrícola de precisão no âmbito da PAC</i></p> <p>R.9 Modernização das explorações agrícolas: <i>Percentagem de agricultores que recebem um apoio ao investimento para reestruturar e modernizar, incluindo melhorar a eficiência dos recursos</i></p>	<p>I.6 Aumentar a produtividade das explorações agrícolas: <i>Produtividade total dos fatores</i></p> <p>I.7 Regular o comércio de produtos agroalimentares: <i>Importações e exportações de produtos agroalimentares</i></p>
	<p>Intercâmbio de conhecimentos e informação</p>	<p>Artigo 64.º, alínea h), e artigo 72.º</p>	<p>O.29 Número de agricultores que beneficiaram de formação/aconselhamento</p> <p>O.30 Número de não agricultores que beneficiaram de formação/aconselhamento</p>	<p>R.1 Melhorar o desempenho através do conhecimento e da inovação: <i>Percentagem de agricultores que beneficiam de apoio nos seguintes domínios: aconselhamento, formação, intercâmbio de conhecimentos ou participação em grupos operacionais a fim de melhorar o desempenho ao nível económico, ambiental, climático e da eficiência no aproveitamento dos recursos</i></p> <p>R.2 Ligar o aconselhamento aos sistemas de conhecimento: <i>número de assessores integrados no âmbito do AKIS (em comparação com o número total de agricultores)</i></p>	

Objetivo	Intervenção	Referência jurídica	Indicadores de realizações	Indicadores de resultados	Indicadores de impacto
<p>Objetivo específico 3: Melhorar a posição dos agricultores na cadeia de valor</p>	<p>Intervenções setoriais</p> <p>Cooperação</p>	<p>Artigo 39.º</p> <p>Artigo 64.º, alínea g), e artigo 71.º</p>	<p>O.33 Número de organizações de produtores que estabelecem um fundo/programa operacional</p> <p>O.34 Número de ações de promoção e informação e acompanhamento do mercado</p> <p>O.24 Número de grupos de produtores/organizações que beneficiam de apoio</p>	<p>R.10 Melhor organização da cadeia de abastecimento: <i>Porcentagem de agricultores que participam em grupos de produtores apoiados, organizações de produtores, mercados locais, circuitos de cadeias de abastecimento curtas e sistemas de qualidade</i></p> <p>R.11 Concentração da oferta: <i>Porcentagem do valor da produção comercializada pelas organizações de produtores no âmbito de programas operacionais</i></p>	<p>I.8 Melhorar a posição dos agricultores na cadeia alimentar: <i>Valor acrescentado para os produtores primários na cadeia alimentar</i></p>
<p>Objetivo específico 4: Contribuir para a adaptação às alterações climáticas e para a atenuação dos seus efeitos, bem como para a energia sustentável</p>	<p>[Requisitos obrigatórios — BCAA]</p> <p>Pagamentos diretos dissociados — Regimes no domínio climático e ambiental</p> <p>Pagamentos para compromissos ambientais, climáticos e outros compromissos de gestão que vão além dos requisitos obrigatórios</p>	<p>Artigos 11.º e 12.º</p> <p>Artigo 14.º, n.º 6, alínea d)</p> <p>Artigo 64.º, alínea a), e artigo 65.º</p>	<p>O.32 Número de hectares sujeitos a condicionalidade (repartidos por boas práticas agrícolas e ambientais 1-2-3)</p> <p>[sem indicadores de realizações]</p> <p>O.13 Número de hectares (agrícolas) abrangidos por compromissos ambientais/climáticos que vão além dos requisitos obrigatórios</p> <p>O.14 Número de hectares (florestais) abrangidos por compromissos ambientais/climáticos que vão além dos requisitos obrigatórios</p>	<p>R.12 Adaptação às alterações climáticas: <i>Porcentagem de terras agrícolas sob compromisso de melhorar a adaptação às alterações climáticas</i></p> <p>R.13 Reduzir as emissões do setor agropecuário: <i>Porcentagem de cabeças normais que beneficiam de apoio para reduzir as emissões de GEE e/ou amoníaco, incluindo gestão do estrume</i></p> <p>R.14 Armazenamento de carbono nos solos e biomassa: <i>Porcentagem de terras agrícolas sob compromisso de reduzir as emissões, manter e/ou melhorar o armazenamento de carbono (prados e pastagens permanentes, terras agrícolas localizadas em zonas húmidas, florestas, etc.).</i></p> <p>R.17 Terras florestadas: <i>Zonas apoiadas para fins de reflorestação e criação de florestas, incluindo a agrossilvicultura</i></p>	<p>I.9 Melhorar a capacidade de resistência das explorações agrícolas: <i>Índice</i></p> <p>I.10 Contribuir para a atenuação dos efeitos das alterações climáticas: <i>Reduzir as emissões de GEE gerados pela agricultura</i></p> <p>I.11 Melhorar a fixação do carbono: <i>Aumentar os níveis de carbono orgânico nos solos</i></p> <p>I.12 Fomentar a utilização de energias sustentáveis no setor da agricultura: <i>Produção de energia renovável a partir de atividades agrícolas e silvícolas</i></p>

Objetivo	Intervenção	Referência jurídica	Indicadores de realizações	Indicadores de resultados	Indicadores de impacto
	Investimentos	Artigo 64.º, alínea d), e artigo 68.º	<p>O.18 Número de investimentos produtivos que beneficiam de apoio</p> <p>O.21 Número de investimentos produtivos fora das explorações agrícolas</p>	<p>R.15 Energia verde proveniente da agricultura e da silvicultura: <i>Investimentos na capacidade de produção de energias renováveis, incluindo a bioenergia (MW)</i></p> <p>R.16 Melhorar a eficiência energética: <i>Economias de energia na agricultura</i></p> <p>R.23 Desempenho relativo ao ambiente/clima através do investimento: <i>Percentagem de agricultores que beneficiam de apoio a investimentos relacionados com preocupações ambientais ou climáticas</i></p>	
	Intercâmbio de conhecimentos e informação	Artigo 64.º, alínea h), e artigo 72.º	<p>O.29 Número de agricultores que beneficiaram de formação/aconselhamento</p> <p>O.30 Número de não agricultores que beneficiaram de formação/aconselhamento</p>	<p>R.1 Melhorar o desempenho através do conhecimento e da inovação: <i>Percentagem de agricultores que beneficiam de apoio nos seguintes domínios: aconselhamento, formação, intercâmbio de conhecimentos ou participação em grupos operacionais a fim de melhorar o desempenho ao nível económico, ambiental, climático e da eficiência no aproveitamento dos recursos</i></p> <p>R.24 Desempenho ambiental/climático através do conhecimento: <i>Percentagem de agricultores que recebem apoio ao aconselhamento/formação no respeitante ao desempenho ambiental e climático</i></p>	

Objetivo	Intervenção	Referência jurídica	Indicadores de realizações	Indicadores de resultados	Indicadores de impacto
<p>Objetivo específico 5: Promover um desenvolvimento sustentável e uma gestão eficiente dos recursos naturais, como a água, o solo e o ar</p>	<p>[Requisitos obrigatórios — BCAA]</p>	<p>Artigos 11.º e 12.º</p>	<p>O.32 Número de hectares sujeitos a condicionalidade (repartidos por boas práticas agrícolas e ambientais 4-8)</p>	<p>Solo R.18 Melhorar os solos: <i>Percentagem de terras agrícolas sob compromisso de boa gestão do solo</i></p>	<p>Solo I.13 Reduzir a erosão do solo: <i>Percentagem de terras com um nível de erosão do solo de moderado a grave em terras agrícolas</i></p>
	<p>Pagamentos diretos dissociados — Regimes no domínio climático e ambiental</p>	<p>Artigo 14.º, n.º 6, alínea d)</p>	<p>[sem indicadores de realizações]</p>	<p>Ar R.19 Melhorar a qualidade do ar: <i>Percentagem de terras agrícolas sob compromisso de reduzir as emissões de amoníaco</i></p>	<p>Ar I.14 Melhorar a qualidade do ar: <i>Reduzir as emissões de amoníaco geradas pela agricultura</i></p>
	<p>Pagamentos para compromissos ambientais, climáticos e outros compromissos de gestão que vão além dos requisitos obrigatórios</p>	<p>Artigo 64.º, alínea a), e artigo 65.º</p>	<p>O.13 Número de hectares (agrícolas) abrangidos por compromissos ambientais/climáticos que vão além dos requisitos obrigatórios</p>	<p>Água R.20 Proteger a qualidade da água: <i>Percentagem de terras agrícolas sob compromisso de gestão da qualidade da água</i></p>	<p>Água I.15 Melhorar a qualidade da água: <i>Balanco bruto de nutrientes em terras agrícolas</i></p>
	<p>Pagamentos para zonas com desvantagens específicas resultantes de determinados requisitos obrigatórios</p>	<p>Artigo 64.º, alínea c), e artigo 67.º</p>	<p>O.14 Número de hectares (florestais) abrangidos por compromissos ambientais/climáticos que vão além dos requisitos obrigatórios</p>	<p>R.21 Gestão de nutrientes sustentável: <i>Percentagem de terras agrícolas sob compromisso de melhoria da gestão de nutrientes</i></p>	<p>I.16 Reduzir a perda de nutrientes: <i>Nitratos nas águas subterrâneas — Percentagem de estações de água subterrânea com uma concentração de N superior a 50 mg/l na acção da Diretiva «Nitratos»</i></p>
	<p>Pagamentos para zonas com desvantagens específicas resultantes de determinados requisitos obrigatórios</p>	<p>Artigo 64.º, alínea c), e artigo 67.º</p>	<p>O.15 Número de hectares com apoio à agricultura biológica</p>	<p>R.22 Utilização sustentável da água: <i>Percentagem de terras irrigadas sob compromisso de melhorar o balanço hidrológico</i></p>	<p>I.17 Reduzir a pressão nos recursos hídricos: <i>Índice de exploração hídrica Plus (WEI+)</i></p>
	<p>Intercâmbio de conhecimentos e informação</p>	<p>Artigo 64.º, alínea h), e artigo 72.º</p>	<p>O.12 Número de hectares que recebem apoio no âmbito da rede Natura 2000 ou da Diretiva-Quadro «Água»</p>	<p>R.23 Desempenho relativo ao ambiente/clima através do investimento: <i>Percentagem de agricultores que beneficiam de apoio a investimentos relacionados com preocupações ambientais ou climáticas</i></p>	<p>I.17 Reduzir a pressão nos recursos hídricos: <i>Índice de exploração hídrica Plus (WEI+)</i></p>
<p>R.1 Melhorar o desempenho através do conhecimento e da inovação: <i>Percentagem de agricultores que beneficiam de apoio nos seguintes domínios: aconselhamento, formação, intercâmbio de conhecimentos ou participação em grupos operacionais a fim de melhorar o desempenho ao nível económico, ambiental, climático e da eficiência no aproveitamento dos recursos</i></p>	<p>O.29 Número de agricultores que beneficiaram de formação/aconselhamento</p>	<p>O.30 Número de não agricultores que beneficiaram de formação/aconselhamento</p>	<p>R.24 Desempenho ambiental/climático através do conhecimento: <i>Percentagem de agricultores que recebem apoio ao aconselhamento/formação no respeitante ao desempenho ambiental e climático</i></p>	<p>R.1 Melhorar o desempenho através do conhecimento e da inovação: <i>Percentagem de agricultores que beneficiam de apoio nos seguintes domínios: aconselhamento, formação, intercâmbio de conhecimentos ou participação em grupos operacionais a fim de melhorar o desempenho ao nível económico, ambiental, climático e da eficiência no aproveitamento dos recursos</i></p>	

Objetivo	Intervenção	Referência jurídica	Indicadores de realizações	Indicadores de resultados	Indicadores de impacto
<p>Objetivo específico 6: Contribuir para a proteção da biodiversidade, melhorar os serviços ligados aos ecossistemas e preservar os habitats e as paisagens</p>	<p>[Requisitos obrigatórios — BCAA]</p>	<p>Artigos 11.º e 12.º</p>	<p>O.32 Número de hectares sujeitos a condicionalidade (repartidos por boas práticas agrícolas e ambientais 9-10)</p>	<p>R.25 Apoiar uma gestão sustentável das florestas: <i>Percentagem de terras florestais sob compromisso de gestão para promover a proteção e a gestão das florestas.</i></p>	<p>I.18 Aumentar as populações de aves nas terras agrícolas: <i>Indicador relativo às aves das terras agrícolas</i></p>
	<p>Intervenções setoriais</p>	<p>Artigo 39.º</p>	<p>O.35 Número de ações de preservação/melhoria da apicultura</p>	<p>R.26 Proteger os ecossistemas florestais: <i>Percentagem de terras florestais sob compromisso de gestão de apoio às paisagens, biodiversidade e serviços ligados aos ecossistemas</i></p>	<p>I.19 Proteção reforçada da biodiversidade: <i>Percentagem de espécies e habitats de interesse comunitário relacionados com a agricultura com tendências estáveis ou ascendentes</i></p>
	<p>Pagamentos para compromissos ambientais, climáticos e outros compromissos de gestão que vão além dos requisitos obrigatórios</p>	<p>Artigo 64.º, alínea a), e artigo 65.º</p>	<p>O.13 Número de hectares (agrícolas) abrangidos por compromissos ambientais/climáticos que vão além dos requisitos obrigatórios</p>	<p>R.27 Preservar os habitats e as espécies: <i>Percentagem de terras agrícolas sob compromisso de gestão de apoio à conservação e à restauração da biodiversidade</i></p>	<p>I.20 Reforçar a prestação de serviços ligados aos ecossistemas: <i>parte da SAU abrangida por características paisagísticas</i></p>
	<p>Pagamentos para zonas com desvantagens específicas resultantes de determinados requisitos obrigatórios</p>	<p>Artigo 64.º, alínea c), e artigo 67.º</p>	<p>O.14 Número de hectares (florestais) abrangidos por compromissos ambientais/climáticos que vão além dos requisitos obrigatórios</p>	<p>R.28 Apoiar a rede Natura 2000: <i>Zona situada em sítios da rede Natura 2000 sob compromisso de proteção, manutenção e restauração</i></p>	<p>R.29 Preservação da paisagem: <i>Percentagem de terras agrícolas sob compromisso de gestão da paisagem, incluindo as sebes</i></p>
	<p>Investimentos</p>	<p>Artigo 64.º, alínea d), e artigo 68.º</p>	<p>O.12 Número de hectares que recebem apoio no âmbito da rede Natura 2000 ou da Diretiva-Quadro «Água»</p>	<p>O.17 Número de projetos de apoio aos recursos genéticos</p>	<p>O.20 Número de investimentos não produtivos que beneficiam de apoio</p>

Objetivo	Intervenção	Referência jurídica	Indicadores de realizações	Indicadores de resultados	Indicadores de impacto
<p>Objetivo específico 7: Atrair jovens agricultores e agilizar o desenvolvimento empresarial nas zonas rurais</p>	Pagamentos diretos dissociados — Apoio complementar ao rendimento dos jovens agricultores	Artigo 14.º, n.º 6, alínea d)	O.6 Número de hectares que são objeto de um maior apoio ao rendimento dos jovens agricultores O.7 Número de beneficiários do maior apoio ao rendimento dos jovens agricultores	R.30 Renovação geracional: Número de jovens agricultores que criam uma exploração agrícola com o apoio da PAC	I.21 Atrair jovens agricultores: Evolução do número de novos agricultores
	Subvenções de instalação	Artigo 64.º, alínea e), e artigo 69.º	O.22 Número de agricultores que recebem subvenções de instalação		
	Cooperação	Artigo 64.º, alínea g), e artigo 71.º	O.26 Número de projetos de renovação geracional (agricultores jovens/não jovens)		
	Investimentos	Artigo 64.º, alínea d), e artigo 68.º	O.19 Número de infraestruturas locais que beneficiam de apoio		
<p>Objetivo específico 8: Promover o emprego, o crescimento, a inclusão social e o desenvolvimento local nas zonas rurais, incluindo a bioeconomia e uma silvicultura sustentável</p>	Subvenções de instalação	Artigo 64.º, alínea e), e artigo 69.º	O.23 Número de investidores rurais que recebem subvenções de instalação	R.31 Crescimento e emprego nas zonas rurais: Novos empregos no âmbito de projetos de apoio R.32 Desenvolver a bioeconomia rural: Número de empresas do setor da bioeconomia desenvolvidas por meio de apoios	I.22 Contribuir para a criação de empregos nas zonas rurais: Evolução da taxa de emprego nas zonas predominantemente rurais I.23 Contribuir para o crescimento nas zonas rurais: Evolução do PIB por cabeça nas zonas predominantemente rurais
	Cooperação	Artigo 64.º, alínea g), e artigo 71.º	O.1 Número de grupos operacionais PEI O.2 Número de assessores que constituíram ou participam em grupos operacionais PEI O.27 Número de estratégias de desenvolvimento local (LEADER) O.28 Número de outros grupos de colaboração (excluindo as PEI indicadas no ponto O.1)	R.33 Digitalizar a economia rural: População rural abrangida por uma estratégia de apoio «Aldeias inteligentes» R.34 Interligar a Europa rural: Percentagem da população rural que beneficia de um melhor acesso a serviços e infraestruturas graças ao apoio da PAC R.35 Promover a inclusão social: Número de pessoas pertencentes a minorias e/ou grupos vulneráveis que beneficiam do apoio de projetos de inclusão social	I.25 Promover a inclusão rural: Evolução do índice de pobreza nas zonas rurais I.1 Partilhar o conhecimento e a inovação: Percentagem do orçamento da PAC dedicado à partilha do conhecimento e inovação
	Investimentos	Artigo 64.º, alínea d), e artigo 68.º	O.19 Número de infraestruturas locais que beneficiam de apoio		
	Subvenções de instalação	Artigo 64.º, alínea e), e artigo 69.º	O.23 Número de investidores rurais que recebem subvenções de instalação		

Objetivo	Intervenção	Referência jurídica	Indicadores de realizações	Indicadores de resultados	Indicadores de impacto
<p>Objetivo específico 9: Melhorar a resposta da agricultura da UE às exigências societárias em termos de alimentação e saúde, incluindo alimentos seguros, nutritivos e sustentáveis, assim como o bem-estar dos animais</p>	Pagamentos para compromissos ambientais, climáticos e outros compromissos de gestão que vão além dos requisitos obrigatórios	Artigo 64.º, alínea a), e artigo 65.º	<p>O.13 Número de hectares (agrícolas) abrangidos por compromissos ambientais/climáticos que vão além dos requisitos obrigatórios</p> <p>O.16 Número de cabeças normais abrangidas pelo apoio ao bem-estar dos animais, saúde e medidas de biossegurança avançadas</p>	<p>R.4 Ligar o apoio ao rendimento às normas e às boas práticas; Parte da SAU abrangida pelo apoio ao rendimento e sujeita à condicionalidade</p> <p>R.36 Limitar o uso de antibióticos; Percentagem de cabeças normais abrangidas por ações de apoio com a finalidade de limitar o uso de antibióticos (prevenção/redução)</p> <p>R.37 Uso sustentável de pesticidas; Percentagem de terras agrícolas abrangidas por ações de apoio específicas que conduzem ao uso sustentável de pesticidas, a fim de reduzir os riscos e os impactos associados à sua utilização</p>	<p>I.26 Limitar a utilização de antibióticos na agricultura; vendas/utilização em animais destinados à produção de alimentos</p> <p>I.27 Uso sustentável de pesticidas; Reduzir os riscos e os impactos causados dos pesticidas (Diretiva para uma utilização sustentável dos pesticidas)</p> <p>I.28 Dar resposta às exigências dos consumidores em termos de alimentos de alta qualidade; Valor de produção no âmbito dos regimes de qualidade da UE (incluindo produtos biológicos)</p>
	Cooperação	Artigo 64.º, alínea g), e artigo 71.º	O.25 Número de agricultores que recebem apoio para participarem em sistemas de qualidade da UE	R.38 Promover o bem-estar dos animais; Percentagem de cabeças normais abrangidas pela ação de apoio que visa promover o bem-estar dos animais	
	[Requisitos obrigatórios — RLG]	Artigos 11.º e 12.º	O.3 Número de beneficiários do apoio da PAC	O.31 Número de hectares que são objeto de práticas ambientais (indicador de síntese sobre a superfície física abrangida pela condicionalidade, ELS, medidas agroambientais e climáticas, medidas florestais, agricultura biológica)	

Fonte: TCE, com base na proposta da Comissão de regulamento sobre os planos estratégicos da PAC, objetivos específicos (artigo 6.º), intervenções da PAC e requisitos obrigatórios (artigos 11.º-12.º, 14.º, 39.º, 64.º-72.º) e indicadores de realizações, de resultados e de impacto (anexo I do regulamento sobre os planos estratégicos da PAC).

ISSN 1977-1010 (edição eletrónica)
ISSN 1725-2482 (edição em papel)



Serviço das Publicações da União Europeia
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

PT