

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece determinadas disposições transitórias para o apoio do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) e do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) em 2021 e que altera os Regulamentos (UE) n.º 228/2013, (UE) n.º 229/2013 e (UE) n.º 1308/2013 no respeitante aos recursos e à sua distribuição em relação ao exercício de 2021, bem como os Regulamentos (UE) n.º 1305/2013, (UE) n.º 1306/2013 e (UE) n.º 1307/2013 no respeitante aos seus recursos e à sua aplicabilidade em 2021

[COM(2019) 581 — 2019/0254 (COD)]

(2020/C 232/04)

Relator único: **Arnold PUECH D'ALISSAC**

Consulta	Conselho, 22.11.2019 Parlamento Europeu, 25.11.2019
Base jurídica	Artigos 43.º, n.º 2, e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente
Adoção em secção	6.3.2020
Adoção em plenária	7.5.2020
Plenária	551 — Reunião plenária à distância
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	254/0/7

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE felicita a Comissão por fixar na sua proposta um prazo de transição de um ano para a PAC (primeiro e segundo pilares) em 2021: um ano sem as ajudas diretas do primeiro pilar resultaria em défices para todos os agricultores; um ano sem as ajudas ao abrigo do segundo pilar poria fim aos compromissos assumidos de alcançar elevados objetivos ambientais e climáticos e atrasaria os investimentos em medidas de modernização.

1.2. De acordo com a proposta da Comissão, o período de transição, que terá início em 1 de janeiro de 2021, deve ter a duração de um ano. O CESE recomenda vivamente a introdução de um mecanismo de flexibilidade que permita prolongar este período por mais um ano e que deve ser acionado automaticamente, a menos que o futuro orçamento a longo prazo da UE (QFP) e a política agrícola comum sejam objeto de acordo e aprovados até 30 de outubro de 2020.

1.3. O CESE congratula-se com o facto de se manterem as condições para a concessão de ajuda entre 2020 e 2021, tendo em conta que os agricultores da UE já estão familiarizados com as condicionalidades e a ecologização.

1.4. O CESE alerta para o prazo de 1 de agosto de 2020 fixado para a notificação de alterações. Com efeito, um acordo demasiado tardio sobre o Quadro Financeiro Plurianual (QFP) para 2021-2027 poderá impedir a tomada de decisões atempadas a nível nacional.

1.5. Ao regularizar o número e o valor dos direitos ao pagamento de base, a Comissão revela ter visão.

1.6. A convergência dos direitos ao pagamento de base continua ao critério dos Estados-Membros, em conformidade com o princípio da subsidiariedade.

1.7. A possibilidade de prorrogar por um ano os programas de desenvolvimento rural tem de ser acompanhada da possibilidade de utilizar após 2020 todos os fundos do segundo pilar não aplicados no período 2014-2020.

1.7.1. O Comité salienta, em particular, a urgência de executar quanto antes o segundo pilar, a fim de assegurar a retoma da atividade após a crise causada pela COVID-19. Trata-se, nomeadamente, de apoiar a instalação de jovens agricultores, as cadeias de abastecimento curtas muito solicitadas durante a crise, as ações coletivas de produção e de comercialização e o agroturismo. Neste contexto, importa dedicar especial atenção às regiões ultraperiféricas, insulares, de montanha e isoladas, que dependem em grande medida do turismo.

1.8. O CESE congratula-se com a prorrogação por um ano das medidas plurianuais no âmbito do segundo pilar (medidas «agroambiente e clima» e no domínio da agricultura biológica), mas solicita que os compromissos possam ser assumidos por cinco anos, à semelhança do que foi feito no período 2014-2020. A proposta de limitar este período a três anos resultará sem dúvida em mais burocracia, sem quaisquer efeitos sobre o ambiente.

2. Contexto

2.1. A programação orçamental associada à atual PAC termina em 31 de dezembro de 2020. Se os atuais regulamentos da PAC não forem formalmente limitados no tempo, a ausência de uma dotação orçamental correspondente torná-los-á inaplicáveis. Além disso, as propostas legislativas que definem a PAC para o próximo período de programação (2021-2027) estão ainda em fase de negociação, sendo pouco provável que venham a ser adotadas a tempo de permitir a aplicação desta nova PAC em 1 de janeiro de 2021. Com efeito, a aplicação dos planos estratégicos da PAC, atualmente em elaboração em cada Estado-Membro, não terá início antes de 1 de janeiro de 2022. Esta situação exige, portanto, um regulamento de transição para o ano de 2021.

2.2. De acordo com a proposta da Comissão, o período de transição, que terá início em 1 de janeiro de 2021, deve ter a duração de um ano. O CESE recomenda vivamente a introdução de um mecanismo de flexibilidade que permita prolongar este período por mais um ano e que deve ser acionado automaticamente, a menos que o futuro orçamento a longo prazo da UE (QFP) e a política agrícola comum sejam objeto de acordo e aprovados até 30 de outubro de 2020.

2.3. A Comissão Europeia está atualmente a trabalhar na elaboração de um tal regulamento de transição, com exceção dos seguintes pontos:

- a decisão de convergência dos direitos ao pagamento de base em 2020, cuja entrada em vigor está fixada em 1 de janeiro de 2020,
- as alterações ao Programa de Opções Específicas para fazer face ao Afastamento e à Insularidade (POSEI), que entram em vigor em 1 de janeiro de 2021.

2.4. Este regulamento prorrogará, introduzindo alterações marginais, os regulamentos em vigor, em especial para prever as dotações orçamentais associadas às medidas desta forma prorrogadas. Altera os seguintes regulamentos:

- (UE) n.º 1303/2013 ⁽¹⁾ que estabelece disposições comuns relativas aos fundos europeus (artigos 1.º, 2.º e 3.º),
- (UE) n.º 1305/2013 ⁽²⁾ relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) (artigos 6.º e 8.º),
- (UE) n.º 1306/2013 ⁽³⁾ relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da política agrícola comum (artigos 6.º, 7.º e 9.º),
- (UE) n.º 1307/2013 ⁽⁴⁾ que estabelece regras para os pagamentos diretos (FEAGA) (artigo 10.º),
- (UE) n.º 1308/2013 ⁽⁵⁾ que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas (OCM) (artigos 6.º, 7.º e 11.º),
- (UE) n.º 228/2013 ⁽⁶⁾ e (UE) n.º 229/2013 ⁽⁷⁾ que estabelece medidas específicas no domínio da agricultura a favor das regiões ultraperiféricas da União e Regulamento (UE) n.º 229/2013 que estabelece medidas específicas no domínio agrícola a favor das ilhas menores do mar Egeu (artigos 12.º e 13.º).

⁽¹⁾ JO L 347 de 20.12.2013, p. 320.

⁽²⁾ JO L 347 de 20.12.2013, p. 487.

⁽³⁾ JO L 347 de 20.12.2013, p. 549.

⁽⁴⁾ JO L 347 de 20.12.2013, p. 608.

⁽⁵⁾ JO L 347 de 20.12.2013, p. 671.

⁽⁶⁾ JO L 78 de 20.3.2013, p. 23.

⁽⁷⁾ JO L 78 de 20.3.2013, p. 41.

2.5. O orçamento assim previsto para 2021 será coerente com a proposta para o Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, que ainda não obteve consenso no Conselho e que, por conseguinte, ainda não foi votada pelo Parlamento Europeu (sem possibilidade de apresentação de alterações). As propostas da Comissão são as seguintes:

- orçamentos de 2021 para o FEAGA (39,884 mil milhões de euros) e para o Feader (12,258 mil milhões de euros): coerentes com o que foi proposto nos regulamentos relativos à futura PAC e ao QFP,
- conjunto de regras e requisitos em vigor em 2021: as ajudas continuam a ser concedidas aos agricultores por mais um ano, em conformidade com as condições e as exigências relativas ao período 2014-2020,
- transferência de verbas: possibilidade de os Estados-Membros continuarem a transferir verbas entre o FEAGA e o Feader após 2020, com um limite máximo de 15 %, no caso geral,
- atribuição e valor dos direitos ao pagamento de base: possibilidade de corrigir erros cometidos pelos Estados-Membros na atribuição de direitos ao pagamento, tanto no que diz respeito ao número como ao valor desses direitos,
- convergência do valor dos direitos ao pagamento de base: possibilidade de os Estados-Membros prosseguirem o processo de convergência dos direitos ao pagamento de base após 2019: 2020 e/ou 2021,
- reserva para crises: manutenção durante o período de transição, num montante anual idêntico aos montantes de programação para o período 2014-2020, ou seja, 400 milhões de euros (a preços de 2011),
- execução do Feader: possibilidade de prorrogar, a título excepcional, os programas de desenvolvimento rural por mais um ano,
- medidas plurianuais no âmbito do segundo pilar (medidas «agroambiente e clima» e no domínio da agricultura biológica): possibilidade de prorrogar por mais um ano as medidas plurianuais da programação para o período 2014-2020. Para os novos compromissos, os Estados-Membros devem propor uma duração reduzida (no máximo três anos),
- OCM e POSEI: necessidade de proceder a ajustamentos das dotações a fim de respeitar o montante total do FEAGA previsto no futuro QFP.

3. Prazos de notificação a prever

3.1. Até dez dias após a entrada em vigor do regulamento de transição:

- Prorrogação ou não dos programas de desenvolvimento rural até 31 de dezembro de 2021.
 - Identificação dos programas regionais objeto de prorrogação.
 - Dotação orçamental correspondente no contexto da repartição anual para 2021 (e, por conseguinte, a parte do orçamento de 2021 que não será transferida no período 2022-2027).
 - Sob reserva de o Estado-Membro demonstrar que está em risco de exaurir os fundos e que não tem capacidade para assumir novos compromissos jurídicos, em conformidade com o Regulamento de execução do FEADER no período 2014-2020.

3.2. Até um mês após a entrada em vigor do regulamento de transição:

- Manutenção ou não em 2020 do processo de convergência interna do valor dos direitos ao pagamento de base para um valor médio.

3.3. Até 1 de agosto de 2020:

- Aplicação ou não da redução dos pagamentos diretos que excedam 150 000 euros por ano, para o ano civil de 2021, bem como todo o produto da redução estimada para o ano de 2021.
 - Decisão de efetuar ou não uma transferência de verbas e, em caso afirmativo, a percentagem transferida (até 15 %) do FEAGA do ano 2021, a fim de conceder um financiamento adicional ao FEADER para 2022.

- Decisão de efetuar ou não uma transferência de verbas e, em caso afirmativo, a percentagem transferida (até 15 %) do Feader do ano 2022, a fim de conceder um financiamento adicional ao FEAGA para 2021.
- Para o ano de 2021: a decisão de aplicar ou não um pagamento redistributivo.
- Para o ano de 2021, a decisão relativa à percentagem do limite máximo do FEAGA de 2021 para os seguintes apoios:
 - pagamento redistributivo;
 - pagamento para os jovens agricultores (note-se que o limite máximo regulamentar é de 2 %);
 - apoio associado voluntário (note-se que o limite máximo regulamentar é de 15 %);
 - pagamento para zonas com condicionantes naturais no âmbito do primeiro pilar;
 - observação: o limite máximo para o regime de pagamento de base é calculado deduzindo do limite máximo anual do FEAGA os limites máximos para outras ajudas (à semelhança do que foi feito no período 2015-2020).
- Aplicação ou não do regime de pagamento de base, a nível regional, em 2021 (sendo as regiões definidas de acordo com critérios objetivos e não discriminatórios, como as suas características agronómicas e socioeconómicas, o seu potencial agrícola regional ou a sua estrutura institucional ou administrativa).
- Manutenção ou não em 2021 do processo de convergência interna do valor dos direitos ao pagamento de base para um valor médio.

3.4. Até 31 de dezembro de 2020:

- Alteração dos programas de trabalho de apoio ao setor do azeite e das azeitonas de mesa.

3.5. Repartição do limite máximo do FEAGA entre as diferentes ajudas do primeiro pilar:

Os Estados-Membros devem notificar, para o ano de 2021, a afetação do orçamento a cada uma das ajudas do primeiro pilar, com exceção da ecologização, que permanece fixada em 30 % do primeiro pilar; os Estados-Membros têm a possibilidade de rever anualmente a parte do FEAGA atribuída ao pagamento redistributivo e aos apoios associados voluntários.

3.6. Redução dos pagamentos diretos:

- Contexto: o artigo 11.º do atual Regulamento (UE) n.º 1307/2013 prevê apenas a obrigação de os Estados-Membros notificarem as suas decisões relativas à aplicação de uma redução dos pagamentos diretos a conceder a um agricultor, relativamente a um ano civil, que excedam 150 000 euros, para os anos de 2015 a 2020.
- Proposta no regulamento de transição: a fim de assegurar a continuidade do sistema existente, os Estados-Membros devem também notificar as suas decisões de aplicação de uma redução dos pagamentos diretos que excedam 150 000 euros e o produto estimado da redução para o ano civil de 2021. O regulamento confere maior flexibilidade aos Estados-Membros, permitindo-lhes adaptar o valor dos direitos ou da reserva, eventualmente através de taxas de ajustamento distintas. Neste caso, se as notificações dos Estados-Membros relativas aos limites máximos do FEAGA atribuídos às diferentes ajudas do primeiro pilar afetarem o limite máximo do regime de pagamento de base, os Estados-Membros, em função da alteração desse limite máximo:
 - reduzem ou aumentam de forma linear o valor de todos os direitos, e/ou
 - reduzem ou aumentam a reserva nacional ou a reserva regional.

3.7. Número e valor dos direitos ao pagamento de base:

- Contexto: é possível que alguns Estados-Membros, em 2015, tenham cometido erros no estabelecimento do número ou do valor dos direitos ao pagamento aquando da atribuição destes direitos. Muitos desses erros, mesmo que tenham ocorrido apenas para um agricultor, influenciam o valor dos direitos ao pagamento de todos os agricultores todos os anos. Alguns Estados-Membros também cometeram erros após 2015, aquando da atribuição de direitos a partir da reserva (por exemplo, no cálculo do valor médio). Estas inconformidades estão normalmente sujeitas a correção financeira até o Estado-Membro em causa tomar medidas corretivas.

- Proposta no regulamento de transição: tendo em conta o tempo decorrido desde a primeira atribuição de direitos em 2015 e os esforços dos Estados-Membros para estabelecer, se for caso disso, os direitos corrigidos, mas também por razões de segurança jurídica, o número e o valor dos direitos ao pagamento devem ser considerados legais e regulares, produzindo efeito a partir de 1 de janeiro de 2021. Esta regra não se aplica aos direitos ao pagamento atribuídos a agricultores com base em pedidos factualmente incorretos, exceto nos casos em que o erro não pudesse razoavelmente ter sido detetado pelo agricultor.

3.8. Convergência dos direitos ao pagamento de base:

A fim de prosseguir o processo de convergência de acordo com o «modelo de túnel», com vista a uma distribuição mais equitativa dos pagamentos diretos, os Estados-Membros podem continuar a optar pela convergência para uma média nacional ou regional após 2019, em vez de aplicarem uma taxa fixa uniforme ou manterem o valor dos direitos ao nível de 2019. O regulamento de transição obriga os Estados-Membros a notificar anualmente a sua decisão de convergência para o ano seguinte. Tal será o caso para 2020 e 2021. No caso de os Estados-Membros prosseguirem o processo de convergência interna em 2020, os direitos ao pagamento detidos pelos agricultores em 31 de dezembro de 2019, de valor inferior à média nacional ou regional, beneficiarão de um aumento do seu valor para 2020. A fim de financiar este aumento, os direitos ao pagamento detidos pelos agricultores em 31 de dezembro de 2019, de valor superior à média nacional ou regional, serão reduzidos. Um mecanismo idêntico poderia também ser aplicado para 2021.

3.9. Regime de pagamento único por superfície (RPUS):

- Contexto: alguns Estados-Membros aplicam um apoio ao rendimento de base fora da atribuição de direitos ao pagamento, e portanto sem referências históricas, através do RPUS. A aplicação deste regime só é possível até 31 de dezembro de 2020. No entanto, a regulamentação da próxima PAC também permite que os Estados-Membros apliquem o regime de pagamentos de base ligados à superfície e não às referências históricas.
- Proposta no regulamento de transição: o regulamento permite a prorrogação da aplicação do RPUS após 31 de dezembro de 2020, em conformidade com as modalidades atuais.

3.10. Acordo de parceria: o acordo de parceria dos Estados-Membros, que estabelece a base comum de intervenção dos quatro fundos europeus, incluindo o Feader, para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2020, deve continuar a ser utilizado como documento-quadro estratégico para o ano de 2021.

3.11. Prorrogação dos programas regionais de desenvolvimento rural no período 2014-2020 para o ano de 2021:

- Os Estados-Membros podem decidir prorrogar um ou mais dos seus programas regionais de desenvolvimento rural, devendo notificar a Comissão Europeia no prazo de dez dias a contar da data de entrada em vigor do regulamento de transição, incluindo a correspondente dotação orçamental para o ano de 2021 no âmbito da repartição anual.
- A referida notificação é independente do atual processo de revisão dos programas de desenvolvimento rural.
- A referida notificação deve demonstrar que o Estado-Membro está em risco de exaurir os fundos e que não tem capacidade para assumir novos compromissos jurídicos, em conformidade com o Regulamento de execução do Feader no período 2014-2020.
- A prorrogação será financiada pelo orçamento do Feader fixado para o ano de 2021.
- Os programas de desenvolvimento rural prorrogados devem manter, pelo menos, o mesmo nível de ambição em matéria de ambiente e de clima.
- Os Estados-Membros podem também decidir não prorrogar os seus programas regionais de desenvolvimento rural se ainda tiverem fundos de anos anteriores; nesse caso, têm a possibilidade de transferir a dotação orçamental do Feader para 2021 para as dotações financeiras de 2022 a 2025.

3.12. Consequências de uma prorrogação dos programas de desenvolvimento rural: a prorrogação resulta no prolongamento por um ano de todos os prazos (relatório anual de execução e reunião anual de avaliação até 2024, relatório de avaliação *ex post* a concluir até 31 de dezembro de 2025), bem como do período de elegibilidade das despesas (autorizadas e pagas até 31 de dezembro de 2024).

3.13. Modalidades de prorrogação e de contratualização dos compromissos plurianuais:

- Caso 1: medidas «agroambiente e clima» e no domínio da agricultura biológica (conversão e manutenção), bem-estar dos animais.

Para os novos compromissos a partir de 2021, os Estados-Membros devem definir que são assumidos por um período entre um e três anos, no(s) seu(s) programa(s) de desenvolvimento rural.

- Caso 2: medidas «agroambiente e clima», manutenção.

Se os Estados-Membros previrem uma prorrogação anual dos compromissos após o termo do período inicial fixado, essa prorrogação não pode exceder um ano, a partir de 2021 (atenção: no que respeita ao apoio à agricultura biológica, essa possibilidade de extensão do prazo aplica-se somente à manutenção, e não à conversão).

- Caso 3: medidas «agroambiente e clima», manutenção e bem-estar dos animais.

No caso de novos compromissos decorrentes do compromisso assumido no período inicial e que terminou em 2021, estes só podem ser assumidos por um período de um ano.

3.14. Elegibilidade das despesas que façam parte do Plano Estratégico Nacional (PEN) e transição entre programações: a fim de facilitar a transição entre as programações anteriores e as futuras, as seguintes despesas devem ser elegíveis a título do Feader para o período 2022-2027 e estar previstas no PEN (montante e taxa de contribuição do Feader).

- Despesas relacionadas com os compromissos assumidos no âmbito de períodos de programação anteriores [ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho⁽⁸⁾ ou do Regulamento (UE) n.º 1305/2013] e que vão além de 1 de janeiro de 2024 ou 1 de janeiro de 2025 (situação em que foram assumidos compromissos quinquenais durante a campanha de 2019 ou a campanha de 2020).

3.15. Programas de apoio ao setor das frutas e produtos hortícolas:

As organizações de produtores com um programa operacional que vá além de 31 de dezembro de 2021 devem, até 15 de setembro de 2021, apresentar um pedido ao seu Estado-Membro para que o seu programa operacional seja alterado de modo a cumprir as condições do futuro regulamento relativo aos planos estratégicos, ou substituído por um novo programa operacional aprovado ao abrigo desse regulamento. Se a organização de produtores não apresentar o respetivo programa operacional alterado ou substituído, este terminará em 31 de dezembro de 2021. Os programas de trabalho estabelecidos para o período compreendido entre 1 de abril de 2018 e 31 de março de 2021 devem ser prorrogados até 31 de dezembro de 2021. As organizações de produtores, as associações de organizações de produtores e as organizações interprofissionais devem alterar, nessa conformidade, os seus programas de trabalho e notificá-los à Comissão até 31 de dezembro de 2020.

3.16. Programas de apoio ao setor do azeite e das azeitonas de mesa:

Os programas de trabalho estabelecidos para o período compreendido entre 1 de abril de 2018 e 31 de março de 2021 devem ser prorrogados até 31 de dezembro de 2021. As organizações de produtores, as associações de organizações de produtores e as organizações interprofissionais devem alterar, nessa conformidade, os seus programas de trabalho e notificá-los à Comissão até 31 de dezembro de 2020.

3.17. Programas nacionais para o setor da apicultura:

Os programas nacionais terminam em 31 de julho de 2022. Os artigos do Regulamento (UE) n.º 1308/2013 relativos aos programas para o setor da apicultura continuam a aplicar-se após 31 de dezembro de 2021, relativamente às despesas incorridas e aos pagamentos efetuados para operações realizadas antes de 1 de agosto de 2022.

⁽⁸⁾ Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de Setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) (JO L 277 de 21.10.2005, p. 1).

3.18. Programas de apoio para o setor vitivinícola:

- Contexto: os fundos da UE são atribuídos aos Estados-Membros através de programas nacionais de apoio por um prazo de cinco anos, a fim de financiar medidas específicas de apoio ao setor vitivinícola.
- Proposta do regulamento de transição: os programas nacionais de apoio terminam em 15 de outubro de 2023. Os artigos do Regulamento (UE) n.º 1308/2013 relativos a medidas no âmbito dos programas nacionais de apoio continuam a aplicar-se após 31 de dezembro de 2021, relativamente às despesas incorridas e aos pagamentos efetuados para operações realizadas antes de 16 de outubro de 2023.

Bruxelas, 7 de maio de 2020.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Luca JAHIER
