

Relatório Especial

Programação do Desenvolvimento Rural: é necessário menos complexidade e mais ênfase nos resultados

(apresentado nos termos do artigo 287.º, n.º 4,
segundo parágrafo, do TFUE)



4
1977 - 2017



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresentam os resultados das suas auditorias relativas às políticas e programas da UE ou a temas de gestão relacionados com domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos aos resultados ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, os desenvolvimentos futuros e o interesse político e público.

O presente relatório foi adotado pela Câmara de Auditoria I - presidida pelo Membro do TCE Phil Wynn Owen - especializada na utilização sustentável dos recursos naturais. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Janusz Wojciechowski, com a colaboração de Kinga Wiśniewska-Danek, chefe de gabinete; Katarzyna Radecka-Moroz, assessora de gabinete; Davide Lingua, responsável principal e Paulo Oliveira, responsável de tarefa. A equipa de auditoria foi composta por Felipe Andres Miguelez, Ramona Bortnowschi, Eric Braucourt, Ioannis Papadakis, Anne Poulsen, Matteo Tartaglia, Paul Toulet-Morlanne e Anna Zalega.



Da esquerda para a direita: Katarzyna Radecka-Moroz, Eric Braucourt, Janusz Wojciechowski, Ioannis Papadakis, Anne Poulsen e Paulo Oliveira.

ÍNDICE

	Ponto
Siglas, acrónimos e glossário	
Síntese	
Introdução	1 - 11
A política de desenvolvimento rural da UE	1 - 5
O desenvolvimento rural como parte de uma estratégia mais vasta da UE	6 - 9
Mais ênfase no desempenho	10 - 11
Âmbito e método de auditoria	12 - 16
Observações	17 - 92
A conceção do quadro de programação de 2014-2020 foi mais ambiciosa, mas a sua execução foi afetada por insuficiências significativas	17 - 41
Um quadro estratégico mais ambicioso e exigente reflete a nova abordagem orientada para os resultados...	17 - 19
... mas a execução limitou o impacto desses esforços	20 - 41
O novo quadro de desempenho tem pouco potencial para reforçar a ênfase nos resultados	42 - 63
O SCAA tem potencial para conseguir melhorias, mas também tem limites em termos de medição de resultados	42 - 52
A "reserva de desempenho" tem pouco, ou nenhum, efeito de incentivo	53 - 63
O processo de programação exigiu esforços significativos por parte da Comissão e dos Estados-Membros, mas a execução dos PDR começou mais lentamente do que no período anterior	64 - 92
O papel reduzido dos PDR no planeamento	64 - 65
Um encargo administrativo para a Comissão e os Estados-Membros	66 - 74
Novo quadro jurídico adotado mais tarde do que no período anterior	75 - 76
A maior parte dos Acordos de Parceria e dos PDR foi apresentada em tempo oportuno	77 - 79

O processo de aprovação da Comissão ultrapassou os prazos	80 - 84
Apesar dos esforços envidados, a execução dos PDR não começou mais cedo do que no período anterior	85 - 88
Os atrasos no arranque dos programas são problemas recorrentes	89 - 92
Conclusões e recomendações	93 - 109
A conceção do quadro de programação de 2014-2020 foi mais ambiciosa, mas a sua execução foi afetada por insuficiências significativas	100 - 102
O novo quadro de desempenho tem pouco potencial para reforçar a ênfase no desempenho e nos resultados	103 - 104
O processo de programação exigiu esforços significativos por parte da Comissão e dos Estados-Membros, mas a execução dos PDR começou mais lentamente do que no período anterior	105 - 109
Anexo I – As seis prioridades da UE em matéria de desenvolvimento rural e 18 domínios	
Anexo II – Os 11 objetivos temáticos dos FEEI	
Anexo III – Breve comparação entre os principais conteúdos dos PDR de 2007-2013 e 2014-2020	

Respostas da Comissão

SIGLAS, ACRÓNIMOS E GLOSSÁRIO

Acordos de parceria – Acordos celebrados entre a Comissão Europeia e cada Estado-Membro relativos ao período de programação de 2014-2020. Os acordos de parceria estabelecem os planos das autoridades nacionais relativos à utilização do financiamento concedido ao abrigo dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e definem os objetivos estratégicos e as prioridades de investimento de cada país em articulação com os objetivos gerais da Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

Análise SWOT – A análise das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças na área geográfica abrangida pelo PDR.

Condicionalidades *ex ante* – Exigem que o Estado-Membro satisfaça determinadas condições antes de receber qualquer verba dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento. Na elaboração dos programas relativos ao período de programação de 2014-2020, os Estados-Membros têm de avaliar se essas condições foram cumpridas. Caso contrário, é necessário elaborar planos de ação para garantir o seu cumprimento até 31 de dezembro de 2016.

DG AGRI – Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural da Comissão.

Domínios – Cada uma das seis prioridades de desenvolvimento rural da UE pode ser dividida em vários domínios temáticos. São 18 os domínios deste tipo.

Europa 2020 – A estratégia de dez anos da União Europeia para o crescimento e o emprego, lançada em 2010 para criar as condições para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Inclui cinco grandes objetivos que a União Europeia deve alcançar até final de 2020 relacionados com o emprego, a investigação e o desenvolvimento, o clima/energia, a educação, a inclusão social e a redução da pobreza.

FEADER – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural.

FEEI – Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, que incluem os seguintes fundos da UE: o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), o Fundo Europeu de

Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo de Coesão (FC) e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).

Lógica de intervenção – A ligação lógica entre o problema que tem de ser resolvido (ou o objetivo que tem de ser alcançado), as causas subjacentes ao problema e as opções políticas disponíveis (ou as ações da UE efetivamente empreendidas) para resolver o problema ou atingir o objetivo.

Medida – Um regime de auxílio para a execução de uma política. A medida define as regras aplicáveis, tais como critérios de elegibilidade e de seleção, aos projetos que podem ser financiados.

Objetivos temáticos (OT) – Elementos estruturantes definidos no quadro regulamentar. Com o objetivo de contribuir para a Estratégia Europa 2020, os FEEI concentram o seu apoio num pequeno número de objetivos temáticos comuns.

OCDE - Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos.

OMS – Organização Mundial da Saúde.

PAC – Política agrícola comum: a legislação e as práticas adotadas pela União Europeia para apresentar uma política comum e unificada no domínio da agricultura.

PDR – Programa de Desenvolvimento Rural: o documento de programação elaborado pelos Estados-Membros e aprovado pela Comissão para planear e acompanhar a execução da política de desenvolvimento rural da UE a nível regional ou nacional.

Período de programação – Um período para a execução da política de desenvolvimento rural que coincide com o QFP. O atual período de programação é de 2014-2020, tendo sucedido ao período de programação de 2007-2013.

Pilares (da política agrícola comum) – A política agrícola comum é composta por dois "pilares". O primeiro pilar consiste no apoio ao rendimento dos agricultores, que é concedido sob a forma de pagamentos diretos e medidas de mercado e é inteiramente financiado pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia. O segundo pilar diz respeito ao apoio concedido para o desenvolvimento das zonas rurais. Este apoio assume a forma de

programas de desenvolvimento rural e é cofinanciado pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural.

QEC – Quadro Estratégico Comum: um conjunto de princípios orientadores estratégicos destinados a facilitar o processo de programação e a coordenação setorial e territorial da intervenção da União Europeia no âmbito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) e com outras políticas e instrumentos da União.

QFP – Quadro Financeiro Plurianual: o planeamento do orçamento configurado nos termos previstos pelo capítulo 2 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

QQAA – Quadro Comum de Acompanhamento e de Avaliação: um sistema de acompanhamento e de avaliação elaborado conjuntamente pela Comissão e pelos Estados-Membros para o período de programação de 2007-2013, que utiliza indicadores para medir os progressos, a eficiência e a eficácia dos programas de desenvolvimento rural em relação aos seus objetivos.

RDC – Regulamento Disposições Comuns: Regulamento (UE) nº 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) nº 1083/2006 do Conselho¹.

Regulamento FEADER – Regulamento (UE) nº 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo

¹ JO L 347 de 20.12.2013, p. 320.

Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e que revoga o Regulamento (CE) nº 1698/2005 do Conselho².

SCAA – Sistema Comum de Acompanhamento e de Avaliação: um sistema de acompanhamento e de avaliação elaborado em cooperação entre a Comissão e os Estados-Membros para o período de programação de 2014-2020 para demonstrar, entre outros elementos, os progressos e realizações da política de desenvolvimento rural e avaliar o impacto, a eficácia, a eficiência e a pertinência das intervenções no domínio da política de desenvolvimento rural.

² JO L 347 de 20.12.2013, p. 487.

SÍNTESE

I. A política de desenvolvimento rural da UE visa tornar a agricultura mais competitiva, assegurar a gestão sustentável dos recursos naturais e alcançar um desenvolvimento territorial equilibrado das economias e comunidades rurais. A UE tenciona gastar na política de desenvolvimento rural quase 100 mil milhões de euros para o período de 2014-2020 através do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER).

II. O FEADER presta apoio financeiro a medidas levadas a cabo pelos Estados-Membros através de programas de desenvolvimento rural (PDR) nacionais ou regionais, que são elaborados pelos Estados-Membros e aprovados pela Comissão.

III. Um dos objetivos do quadro estratégico da UE para 2014-2020 consistia numa maior ênfase nos resultados. No entanto, os esforços para atingir este objetivo esbarraram no eterno problema de o planeamento do novo período de programação ter início antes de ser disponibilizada a informação adequada e pertinente no que diz respeito às despesas e resultados dos períodos anteriores.

IV. Neste contexto, o Tribunal analisou se o novo quadro legislativo para o período de 2014-2020 refletiu uma maior ênfase no desempenho e se o novo processo de programação permitiu e originou programas de desenvolvimento rural de boa qualidade, que contribuirão potencialmente para melhores resultados. Embora o quadro estratégico se destinasse a reforçar a abordagem baseada nos resultados, os PDR aprovados são documentos longos e complexos com insuficiências que irão prejudicar a concretização do objetivo ambicioso de uma maior ênfase no desempenho e nos resultados. Verificou-se também que era necessário um esforço administrativo significativo por parte das autoridades nacionais para cumprir os consideráveis requisitos em matéria de conteúdo.

V. O Tribunal analisou o processo de programação da política de desenvolvimento rural de 2014-2020 para verificar se este foi conduzido de forma a iniciar a execução destes PDR mais cedo do que nos períodos anteriores e, assim, evitar as consequências negativas associadas a um início tardio. Concluiu que, apesar dos esforços da Comissão, a execução dos PDR não se iniciou mais cedo, tal como acontecera no ciclo de programação anterior, e

que a execução das despesas previstas começou mais lentamente do que no período anterior.

VI. O relatório apresenta recomendações que visam facilitar e melhorar o próximo processo de programação. O Tribunal recomenda que a Comissão:

- a) assegure que as suas propostas políticas desenvolvem ainda mais os requisitos relativos à coerência entre cada programa;
- b) analise a conceção dos documentos de programação, tendo em vista simplificar o seu conteúdo e reduzir o número de requisitos;
- c) colabore com os Estados-Membros para assegurar que os relatórios anuais de execução de 2019, mais completos, fornecem informações claras e abrangentes sobre as realizações dos programas;
- d) defina com maior precisão os vários tipos de indicadores, beneficiando de boas práticas definidas pelas autoridades nacionais e organizações internacionais;
- e) reveja e efetue o balanço da experiência adquirida com a execução do atual regime, incluindo o impacto da reserva de desempenho, a adequação dos indicadores de resultados utilizados para aceder à reserva de desempenho e o recurso a sanções financeiras em caso de desempenho insuficiente;
- f) apresente as suas propostas legislativas para a política de desenvolvimento rural pós-2020 em tempo oportuno.

VII. O Tribunal recomenda ainda que o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão ponderem harmonizar a estratégia a longo prazo e a elaboração de políticas com o ciclo orçamental e realizar uma análise exaustiva das despesas antes da definição de um novo orçamento a longo prazo.

INTRODUÇÃO

A política de desenvolvimento rural da UE

1. O apoio concedido pela UE ao desenvolvimento rural visa tornar a agricultura mais competitiva, assegurar a gestão sustentável dos recursos naturais e ações climáticas e alcançar um desenvolvimento territorial equilibrado das economias e comunidades rurais, incluindo a criação e manutenção de empregos³. A UE tenciona gastar quase 100 mil milhões de euros para o período de 2014-2020: entre 14 e 19 mil milhões de euros por ano, à exceção de 2014 (ver **quadro 1**). As despesas de desenvolvimento rural totalizam um quarto do total das despesas da política agrícola comum (PAC) e sua importância é visível no contexto do financiamento da PAC (ver **quadro 1**). De acordo com a DG AGRI⁴, o apoio público total à agricultura representa 36% do rendimento total dos fatores agrícolas⁵.

Quadro 1 – Financiamento do FEADER no contexto da PAC

	UE28 em milhões de euros; preços correntes							Total
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Desenvolvimento Rural ⁽¹⁾	5 299	18 184	18 684	14 371	14 381	14 330	14 333	99 582
Despesas relacionadas com o mercado e ajudas diretas ⁽¹⁾	43 778	44 190	43 950	44 146	44 162	44 241	44 263	308 730

⁽¹⁾ 9º Relatório financeiro sobre o FEADER, Comissão Europeia - COM(2016) 632 final.

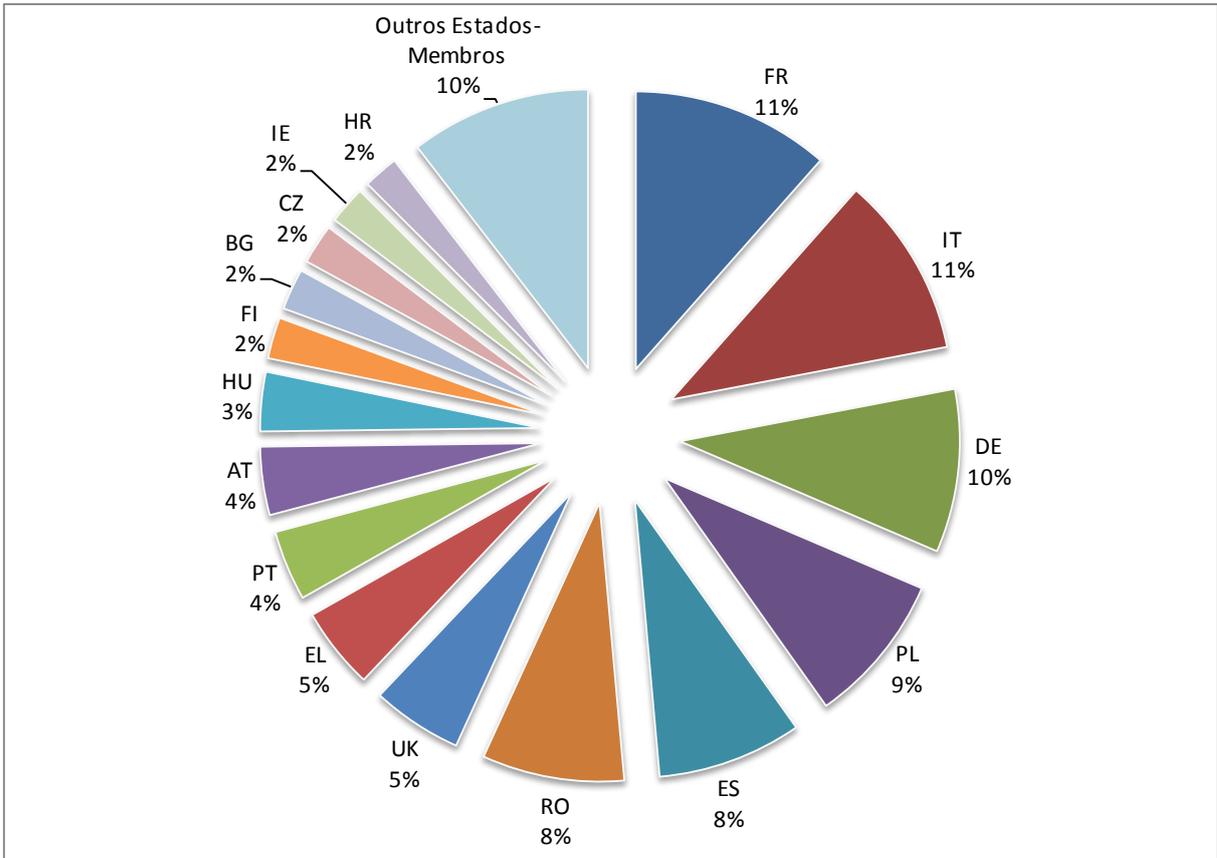
2. Cada país da UE recebe uma dotação financeira para o período de programação de sete anos (ver **figura 1**).

³ Artigo 4º do Regulamento FEADER.

⁴ *CAP post-2013: Graphs and figures* (A PAC depois de 2013: gráficos e valores), gráfico 5, DG AGRI, 2017.

⁵ O rendimento dos fatores agrícolas (ou seja, o rendimento dos fatores ou valor acrescentado líquido ao custo dos fatores) mede a remuneração de todos os fatores de produção (terra, capital e trabalho). Representa o valor gerado em atividades de produção.

Figura 1 – Financiamento do FEADER no período de 2014-2020 por Estado-Membro



Nota: Devido aos arredondamentos, o total pode não corresponder à soma dos diferentes valores.

Fonte: Anexo I do Regulamento FEADER (com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) 2015/791).

3. O FEADER presta apoio financeiro a medidas levadas a cabo pelos Estados-Membros através de programas de desenvolvimento rural (PDR) nacionais ou regionais. Os PDR providenciam um quadro para o investimento em projetos em explorações agrícolas ou zonas rurais assente em necessidades económicas, ambientais ou sociais definidas a nível nacional ou regional. Este quadro abrange projetos como investimento e modernização das explorações, subvenções para instalação de jovens agricultores, medida "agroambiente e clima", conversão em agricultura biológica, agroturismo, renovação de aldeias, fornecimento de cobertura de Internet de banda larga nas zonas rurais ou desenvolvimento promovido pelas comunidades locais. Estas medidas são cofinanciadas por fundos nacionais, regionais ou privados.

4. Relativamente ao período de programação de 2014- 2020, existem 118 PDR diferentes nos 28 Estados-Membros, incluindo 20 programas nacionais únicos, tendo oito Estados-Membros optado por programas regionais⁶.

5. Os PDR são elaborados em colaboração com os parceiros económicos, sociais e ambientais e apresentados pelas autoridades nacionais ou regionais à Comissão, que é responsável pela sua aprovação.

O desenvolvimento rural como parte de uma estratégia mais vasta da UE

6. O FEADER é um dos cinco Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), juntamente com o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo de Coesão (FC) e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP). No passado, o FEADER, o FEAMP e o FEDER/FC/FSE operavam de forma independente com base em conjuntos de regulamentos distintos e nos respetivos PDR ou programas operacionais (PO). O período de programação de 2014-2020 agrupa os cinco FEEI sob um único regulamento genérico, o Regulamento Disposições Comuns (RDC). O RDC define um Quadro Estratégico Comum⁷ (QEC – ver ***figura 2***) aplicável a todos os FEEI para facilitar a programação e a coordenação.

⁶ França (30 PDR), Itália (23), Espanha (19), Alemanha (15), Reino Unido (4), Portugal (3), Bélgica (2) e Finlândia (2).

⁷ Artigo 10º e anexo I do RDC.

Figura 2 – Síntese das políticas do período de 2014-2020



Fonte: TCE, com base em documentos de orientação da DG AGRI.

7. O objetivo desta nova abordagem consistiu em facilitar a coordenação territorial das intervenções da União Europeia e permitir a contribuição de todos os FEEI para a Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo⁸.
8. A partir de 2014, os Estados-Membros tiveram de estabelecer um acordo de parceria (AP)⁹ que exige que todos os FEEI da UE sejam coordenados ao nível de cada país. Os AP estabelecem os planos das autoridades nacionais relativos à utilização do financiamento concedido ao abrigo dos FEEI. São elaborados de acordo com os princípios orientadores do Quadro Estratégico Comum¹⁰, existindo um AP por Estado-Membro. Os AP cobrem todo o período de programação, englobam todos os FEEI e traçam as metas e objetivos temáticos visados pelos Estados-Membros, proporcionando assim uma visão geral da informação que é aprofundada em cada um dos programas. Os AP são aprovados pela Comissão.
9. Os 11 objetivos temáticos (OT)¹¹ definidos pelo RDC visam providenciar a ligação entre os cinco FEEI e a Estratégia Europa 2020¹². Para a política de desenvolvimento rural, os objetivos estratégicos a longo prazo para o período de 2014-2020 estão estruturados em seis prioridades, discriminadas por 18 domínios (ver anexo I), que refletem os objetivos temáticos pertinentes do QEC e "contribuem para a realização dos objetivos transversais ligados à inovação, ao ambiente e à[s] (...) alterações climáticas"¹³.

⁸ COM(2010) 2020 final, "EUROPA 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo".

⁹ Os acordos de parceria foram o tema do Relatório Especial nº 2/2017 do TCE, intitulado "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".

¹⁰ Artigo 10º e anexo I do RDC.

¹¹ Artigo 9º do RDC e artigo 5º do Regulamento FEADER (ver anexo 2).

¹² Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2014, ponto 3.44, e resposta da Comissão aos pontos 3.24 e 3.25.

¹³ Artigo 5º do Regulamento FEADER.

Mais ênfase no desempenho

10. Um dos principais objetivos do quadro estratégico da UE para 2014-2020 consistia em gerir o orçamento da UE dando mais ênfase ao desempenho e aos resultados. Este objetivo foi refletido, entre outros, na iniciativa da Comissão intitulada "Orçamento orientado para os resultados", lançada em 2015, que reforçou ainda mais a importância de resultados mensuráveis e a eficácia e a eficiência das despesas da UE. O objetivo consistia em abandonar a prática orçamental enraizada de concentrar a atenção sobretudo na absorção e na conformidade e menos no desempenho, pois é de facto urgente uma mudança sistémica na forma como a UE elabora o orçamento, como o executa e como utiliza os recursos.

11. Contudo, esta abordagem esbarrou no eterno problema de o planeamento do novo período de programação ter início antes de ser disponibilizada a informação adequada e pertinente no que diz respeito às despesas e resultados do período anterior (ver **caixa 1**). Este problema torna praticamente impossível planear em conformidade com os ensinamentos retirados em termos do que funcionou melhor para a consecução dos objetivos políticos. Nestas circunstâncias, é mais provável que os recursos sejam atribuídos aos casos em que os fundos são mais suscetíveis de vir a ser utilizados.

Caixa 1 – Informações pertinentes indisponíveis no momento da elaboração do planeamento de um novo período

As propostas legislativas para o novo quadro regulamentar de 2014-2020 aplicável aos FEEI datavam de outubro de 2011 e a síntese das avaliações intercalares¹⁴ dos PDR para o período de programação de 2007-2013 foi concluída em outubro de 2012.

Devido à execução tardia dos PDR do período de programação de 2007-2013 os relatórios da avaliação intercalar não forneceram informações suficientes sobre a execução e os resultados alcançados.

¹⁴ Ver *Synthesis of Mid-Term Evaluations of Rural Development Programmes 2007-2013 – Final Report, 2012*. (Síntese das avaliações intercalares dos programas de desenvolvimento rural do período de 2007-2013 – Relatório Final de 2012).

ÂMBITO E MÉTODO DE AUDITORIA

12. O Tribunal analisou se o novo quadro legislativo (RDC, FEADER e regulamentos da Comissão conexos) refletiu uma maior ênfase no desempenho e se o novo processo de programação permitiu e originou programas de desenvolvimento rural de boa qualidade, contribuindo, assim, potencialmente para melhores resultados. Para o efeito, o Tribunal centrou-se na verificação:

- da coerência, complementaridade e sinergia dos PDR com documentos estratégicos de nível mais elevado¹⁵;
- da definição e integração da lógica de intervenção reforçada nos PDR.

13. Além disso, o Tribunal verificou se o novo quadro de desempenho é suscetível de reforçar a ênfase nos resultados.

14. Por último, examinou se os PDR foram aprovados em tempo oportuno.

15. A auditoria decorreu entre março de 2016 e fevereiro de 2017 e baseou-se numa análise de informações e documentos da Comissão e dos Estados-Membros sobre o processo de aprovação de PDR selecionados. Na sua análise do processo de aprovação, o Tribunal aproveitou o trabalho de auditoria do Serviço de Auditoria Interna (SAI) da Comissão desde que o âmbito dos respetivos trabalhos coincidissem.

16. O trabalho do Tribunal centrou-se numa seleção de dez PDR aprovados (a nível nacional e regional), complementado por dois PDR analisados pelo SAI¹⁶. A análise dos PDR incidiu num conjunto fixo de medidas e submedidas¹⁷ com o objetivo de estabelecer comparações e

¹⁵ Europa 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo e Acordos de Parceria.

¹⁶ Bélgica (Valónia), Alemanha (Bade-Vurtemberg), Irlanda, Grécia, Espanha (Rioja), França (Lorena), Itália (Campânia), Áustria, Polónia e Roménia, complementados pela Dinamarca e o Reino Unido (Inglaterra).

¹⁷ 4.1 – Apoio aos investimentos nas explorações agrícolas; 4.2 – Apoio aos investimentos na transformação e comercialização e/ou desenvolvimento de produtos agrícolas; 6.4 – Apoio aos investimentos na criação e desenvolvimento de atividades não agrícolas; 8.3 – Apoio à

aproveitar os conhecimentos existentes e os resultados de auditorias anteriores, garantindo simultaneamente uma cobertura significativa em termos de financiamento e dos vários domínios e prioridades de desenvolvimento rural da UE.

OBSERVAÇÕES

A conceção do quadro de programação de 2014-2020 foi mais ambiciosa, mas a sua execução foi afetada por insuficiências significativas

Um quadro estratégico mais ambicioso e exigente reflete a nova abordagem orientada para os resultados...

17. A inclusão do FEADER num único regulamento genérico e o estabelecimento de acordos de parceria que exigiram coordenação e coerência de todos os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) da UE em cada país (ver pontos **6 a 9**) constituíram um novo requisito destinado a permitir um melhor contributo da política de desenvolvimento rural para a prossecução dos objetivos de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

18. O quadro regulamentar para o período de programação de 2014-2020 incluiu vários conceitos e exigências destinados a aumentar a ênfase nos resultados. Aproveitou experiências de anteriores períodos de programação e respondeu a várias recomendações do Tribunal¹⁸ relativas à otimização dos recursos oferecidos pelas intervenções da UE.

prevenção de danos causados às florestas por incêndios florestais, catástrofes naturais e acontecimentos catastróficos; 8.4 – Apoio à recuperação de florestas na sequência de incêndios florestais, catástrofes naturais e acontecimentos catastróficos; e medidas: 7 – Serviços básicos e renovação das aldeias em zonas rurais; 14 – Bem-estar dos animais.

¹⁸ Ver recomendações nos pontos 10.39 e 10.51 dos relatórios anuais do Tribunal, de 2011 e 2012, ou as recomendações dos relatórios especiais nº 1/2013 "O apoio concedido pela UE à indústria transformadora alimentar foi eficaz e eficiente para aumentar o valor dos produtos agrícolas?"; nº 6/2013 "Os Estados-Membros e a Comissão conseguiram uma otimização dos recursos através das medidas de diversificação da economia rural?"; e nº 12/2013 "A Comissão e os Estados-Membros conseguem demonstrar que o orçamento da UE afetado à política de desenvolvimento rural é bem aplicado?"

19. Indicam-se a seguir novos requisitos aplicáveis à estrutura dos PDR¹⁹ relacionados com o conceito de orientação para os resultados:

- A lógica da intervenção reforçada deve traduzir-se pela escolha, combinação e estabelecimento de prioridades de medidas de desenvolvimento rural que reflitam os resultados de uma análise SWOT e as necessidades que foram identificadas, para que as prioridades em matéria de desenvolvimento rural da UE sejam alcançadas.
- Uma maior orientação para os resultados dos programas através da criação de um "quadro de desempenho" com base num novo sistema comum de acompanhamento e avaliação de desempenho, incluindo uma "reserva de desempenho"²⁰.
- A "condicionalidade *ex ante* (...) constitui um requisito prévio para a realização eficaz e eficiente de (...) uma prioridade da União"²¹. Se na elaboração do PDR não for cumprida uma condicionalidade *ex ante* aplicável, o Estado-Membro em questão deve cumpri-la até 31 de dezembro de 2016 e, em 2017, apresentar um relatório à Comissão em conformidade²².

... mas a execução limitou o impacto desses esforços

Os PDR estão em conformidade com a Estratégia Europa 2020...

20. Para garantir a conformidade dos programas dos FEEI com a Estratégia Europa 2020, os acordos de parceria e os programas de coesão utilizam objetivos temáticos para estruturar a sua informação. Os PDR, pelo contrário, são organizados em torno de seis prioridades de desenvolvimento rural da UE, que, por sua vez, são divididas em domínios.

Consequentemente, a ligação com os objetivos temáticos e a Estratégia Europa 2020 não é tão explícita como no caso de outros FEEI.

¹⁹ O ***anexo III*** apresenta uma comparação pormenorizada das estruturas aplicadas nos períodos de 2007-2013 e 2014-2020.

²⁰ Artigos 20º a 22º do RDC.

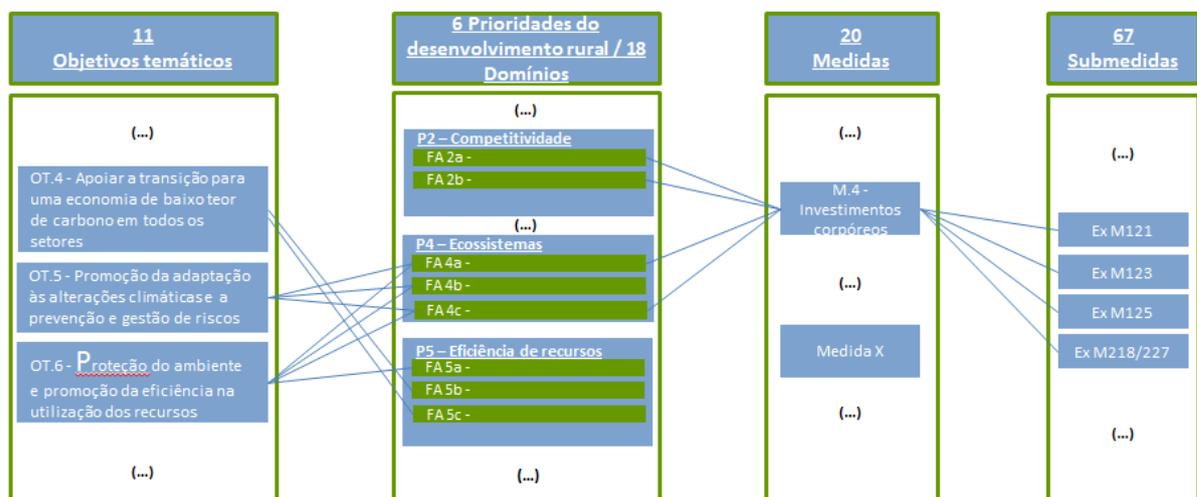
²¹ Artigo 2º, ponto 33, do RDC.

²² Artigo 19º do RDC.

21. No entanto, a conformidade dos PDR com a Estratégia Europa 2020 pode ser determinada através de:

- medidas predefinidas, que foram concebidas para contribuir para a realização das prioridades de desenvolvimento rural da UE²³;
- domínios, que podem ser ligados aos 11 objetivos temáticos²⁴.

Figura 3 – Ilustração das relações entre objetivos temáticos, prioridades de desenvolvimento rural e medidas



22. Uma vez que as definições utilizadas nos acordos de parceria e nos PDR eram abrangentes, a conformidade entre os PDR e os acordos de parceria foi facilmente assegurada:

- as prioridades de desenvolvimento rural e os respetivos domínios estavam em conformidade com os objetivos temáticos identificados nos acordos de parceria como pertinentes para o FEADER;

²³ Artigo 13º do Regulamento FEADER: "Cada medida de desenvolvimento rural é programada para contribuir especificamente para a realização de uma ou várias prioridades da União em matéria de desenvolvimento rural." O anexo VI do mesmo regulamento prevê uma "Lista indicativa de medidas de interesse para uma ou várias das prioridades da União em matéria de desenvolvimento rural".

²⁴ "Orientações para a programação estratégica para o período 2014-2020".

- a repartição indicativa do apoio do FEADER por cada prioridade de desenvolvimento rural foi coerente com a repartição de fundos nos acordos de parceria.

... mas é difícil avaliar a contribuição prevista para cada objetivo temático

23. Tal como explicado anteriormente (ver ponto 20), os PDR não são estruturados de acordo com objetivos temáticos, razão pela qual a sua contribuição prevista para cada um desses objetivos deve ser avaliada ao nível das prioridades do desenvolvimento rural e das dotações financeiras. As informações sobre os resultados são recolhidas apenas no que respeita aos domínios. Em alguns casos, um só objetivo temático está ligado a vários domínios, no âmbito de diferentes prioridades de desenvolvimento rural. Além disso, uma única medida pode contribuir para várias prioridades de desenvolvimento rural e várias medidas podem ser importantes para uma prioridade de desenvolvimento rural.

24. Estes fatores dificultam a quantificação da contribuição prevista dos PDR para um objetivo temático específico ou para a Estratégia Europa 2020 no seu conjunto (ver **caixa 2**).

Caixa 2 – Exemplo da medida 4 – Investimentos corpóreos

O PDR italiano (Campânia) previu uma despesa pública total de 569 milhões de euros na medida 4 – Investimentos corpóreos.

A despesa é repartida por quatro prioridades de desenvolvimento rural (P2 – Viabilidade das explorações agrícolas; P3 – Organização das cadeias alimentares; P4 – Ecossistemas; P5 – Eficiência de recursos), não havendo uma estimativa da despesa pública total prevista para cada submedida.

Cada uma destas quatro prioridades de desenvolvimento rural está associada a outras medidas (por exemplo, a P4 – Ecossistemas está associada às medidas 1, 4, 7, 8, 10, 11, 13 e 16), dando origem a uma combinação complexa de muitas medidas de desenvolvimento rural para muitas prioridades de desenvolvimento rural.

A coordenação, a complementaridade e as sinergias com outros FEEL e outros fundos da UE não estão desenvolvidas

25. No Relatório anual relativo ao exercício de 2014²⁵, o Tribunal observou que, embora os acordos de parceria fossem o local lógico para identificar a complementaridade e as sinergias entre os cinco FEEL, não abordam adequadamente estas questões. Verificou também uma falta de orientações operacionais sobre o modo de assegurar a complementaridade transsetorial e as sinergias nos acordos de parceria e programas. A auditoria do Tribunal confirmou estas conclusões nos acordos de parceria que analisou.

26. Na sua resposta ao relatório anual a Comissão declarou que os programas dos FEEL têm de criar mecanismos mais detalhados para assegurar essa coordenação. O RDC exige que cada programa inclua disposições destinadas a assegurar uma execução eficaz, eficiente e coordenada dos FEEL²⁶.

27. Contudo, os PDR são também muito genéricos neste domínio e, regra geral, não fornecem uma base concreta para garantir a complementaridade e as sinergias com outros FEEL, com o apoio no âmbito do pilar I ou com outros instrumentos públicos.

28. Embora o QEC promova uma coordenação eficaz a fim de aumentar o impacto dos fundos, os PDR analisados limitaram-se a delimitar e a evitar o duplo financiamento em vez de procurar a complementaridade e as sinergias. O Tribunal observou que os PDR identificaram uma série de domínios de intervenção com várias fontes de financiamento possíveis e definiram princípios de delimitação muito genéricos (ver **caixa 3**). No entanto, não deram informações sobre a mais-valia que poderia ser obtida se as diversas fontes de financiamento tivessem sido coordenadas eficazmente.

²⁵ Relatório Anual do Tribunal sobre a execução do orçamento relativo ao exercício de 2014, ponto 3.43.

²⁶ Artigo 27º, nº 1, do RDC. Para informações mais pormenorizadas, consultar o artigo 8º, nº 1, alínea I), do Regulamento FEADER e o anexo I, parte 1.14, do Regulamento (UE) nº 808/2014.

Caixa 3 – Exemplo de informações sobre a complementaridade que eram demasiado genéricas ou se limitavam à delimitação

Campânia (Itália): Foi identificada a complementaridade entre o FEADER e outros FEEL nos três domínios seguintes:

- no que respeita à banda larga, o FEADER irá complementar o investimento apoiado pelo FEDER nas zonas rurais;
- nas áreas menos favorecidas, o FEDER apoiará a construção de estradas principais, enquanto o FEADER irá apoiar a construção de estradas rurais (municipais);
- o FSE irá contribuir para o desenvolvimento social geral nas zonas rurais, enquanto o FEADER apoiará ações especificamente associadas à agricultura, nas mesmas zonas.

PDR romeno: A complementaridade entre os pilares 1 e 2 basear-se-á *ex ante* na delimitação das ações/investimentos abrangidos pelo FEAGA e pelo FEADER, a fim de evitar o duplo financiamento. Um protocolo garante que o duplo financiamento é evitado através da partilha de informações sobre os projetos financiados pelo FEAGA e apresentados por potenciais beneficiários do FEADER.

29. Em conformidade com as orientações da Comissão para a programação estratégica para o período 2014-2020, os PDR devem providenciar alguns detalhes sobre os mecanismos que serão utilizados no futuro para informar a Comissão sobre a eficácia da coordenação. No entanto, há pouca informação útil sobre este aspeto nos PDR examinados.

A aplicação da lógica de intervenção reforçada não produziu os resultados previstos

30. De acordo com as orientações da Comissão²⁷, a lógica de intervenção é a ligação lógica entre o problema que tem de ser resolvido ou o objetivo que tem de ser alcançado, as causas subjacentes ao problema e as opções políticas disponíveis (ou as medidas tomadas pela UE) para resolver o problema ou atingir o objetivo. No contexto do desenvolvimento rural isso significa que os PDR devem demonstrar uma ligação clara entre as necessidades

²⁷ SWD(2015)111 final – *Better Regulation Guidelines* (Orientações sobre Legislar Melhor).

nacionais/regionais identificadas, as medidas de apoio selecionadas para responder a essas necessidades, as metas definidas para recursos/realizações e os resultados esperados.

31. Para o novo período de programação, na lógica da ênfase no desempenho e nos resultados, a Comissão coloca a tónica no reforço da ligação entre as necessidades identificadas e as medidas selecionadas para lhes dar resposta.

32. O conceito de lógica de intervenção reforçada implicou diversos requisitos no que se refere à estrutura dos PDR:

Caixa 4 – Requisitos de avaliação, de análise e de desempenho aplicáveis aos PDR

Nos termos do artigo 8º do Regulamento FEADER, cada programa de desenvolvimento rural deve incluir:

- uma avaliação *ex ante*;
 - uma análise SWOT da situação e uma identificação das necessidades a que deve dar resposta, estruturada em torno das prioridades da União em matéria de desenvolvimento rural;
 - uma descrição da estratégia que demonstre que, para cada domínio, são estabelecidos objetivos adequados e são escolhidas combinações pertinentes de medidas com base numa lógica de intervenção sólida, e que a afetação de recursos financeiros às medidas do programa é justificada e adequada para alcançar os objetivos estabelecidos;
 - uma avaliação do cumprimento das condicionalidades *ex ante* aplicáveis e uma descrição das medidas a tomar se algumas delas não forem cumpridas;
 - uma descrição do quadro de desempenho;
 - uma descrição de cada uma das medidas selecionadas;
 - um plano de avaliação;
 - um plano de financiamento;
 - um plano dos indicadores, discriminados por domínios, que compreende os objetivos e os resultados previstos, bem como as despesas para cada medida de desenvolvimento rural escolhida em relação a um domínio correspondente;
-

- se for caso disso, um quadro relativo ao financiamento nacional adicional por medida;
- informações sobre a complementaridade com as medidas financiadas pelos outros instrumentos da política agrícola comum, e pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI).

33. Os PDR que o Tribunal analisou incluíam todos estes elementos. Contudo, não demonstraram claramente uma ligação entre a avaliação das necessidades e as medidas selecionadas. Por conseguinte, a lógica da intervenção era pouco clara.

Avaliação das necessidades

34. Cada PDR deve apresentar uma avaliação pormenorizada das necessidades, com base na análise SWOT, a fim de selecionar as mais significativas e pertinentes. Essas necessidades têm de estar ligadas a domínios específicos, conforme definido pelo Regulamento FEADER.

35. Os PDR analisados identificaram as necessidades de modo formal, tautológico e generalizado e muitas vezes apenas reformularam domínios predefinidos. A **caixa 5** apresenta alguns exemplos desta situação.

Caixa 5 — Exemplos de necessidades gerais e/ou reformulações de elementos predefinidos

Irlanda: "Um regime agroambiental bem orientado e concebido" constitui um exemplo de uma necessidade geral em cuja descrição se afirma que medidas bem concebidas, orientadas, acompanhadas e geridas contribuirão para o cumprimento dos objetivos da Irlanda ao abrigo de diversas diretivas, estratégias, etc.

Roménia: A expressão "Aumentar e diversificar o número de postos de trabalho nas zonas rurais" é uma reformulação do domínio 6a – Diversificação e criação de emprego.

Polónia: A frase "Restauração e preservação da biodiversidade, inclusivamente nas zonas Natura 2000 e nas zonas sujeitas a condicionantes naturais" é uma reformulação do domínio 4a – Restauração, preservação e reforço da biodiversidade, inclusivamente nas zonas Natura 2000 e nas zonas sujeitas a condicionantes naturais ou outras condicionantes específicas.

36. Nenhum dos PDR analisados providenciou uma descrição quantificada das necessidades identificadas. Por conseguinte, torna-se difícil – ou mesmo impossível – avaliar, na fase de programação, se o apoio financeiro previsto é proporcional ou pertinente para satisfazer as

necessidades identificadas. Da mesma forma, a ausência de descrições quantificadas dessas necessidades tornará difícil avaliar, na fase de apreciação, até que ponto as necessidades identificadas foram satisfeitas pelas medidas selecionadas.

37. Entre os PDR analisados, apenas os de Espanha (Rioja) e de Itália (Campânia) definiram prioridades para as necessidades.

38. Embora não esteja previsto nos regulamentos, o Tribunal considera que, quando são identificadas necessidades, o processo de programação deve também ter em conta os ensinamentos retirados de períodos anteriores. Os PDR são instrumentos de política recorrentes e tem havido uma continuidade considerável nos objetivos de desenvolvimento rural. No entanto, os PDR examinados não incluíam referências aos resultados de medidas de desenvolvimento rural aplicadas nos períodos anteriores.

Seleção de medidas

39. Para justificar a seleção de medidas, os PDR devem explicar também a ligação entre as necessidades identificadas, as metas definidas e as medidas selecionadas.

40. Contudo, na prática, a estrutura dos PDR torna difícil estabelecer essa relação. A informação sobre as medidas escolhidas centra-se principalmente nas ações que foram planeadas e raramente revela com clareza os resultados efetivamente esperados, além de algumas referências genéricas aos objetivos em matéria de desenvolvimento rural (ver **caixa 6**). Por conseguinte, será difícil demonstrar de que forma e até que ponto as medidas selecionadas (ou as respetivas submedidas) satisfazem as necessidades identificadas.

Caixa 6 – Exemplos de referências genéricas aos objetivos em matéria de desenvolvimento rural

Grécia: M4.1. – Apoiar as explorações agrícolas que se concentram principalmente na qualidade dos produtos agrícolas irá aumentar a sua competitividade e facilitar a sua entrada em novos mercados. Aumentará também o rendimento dos beneficiários e contribuirá para a conservação e a criação de emprego.

Roménia: M4.1 – A medida 4.1 contribuirá para: melhorar o desempenho geral das explorações agrícolas através do aumento da competitividade da agricultura, da diversificação das atividades agrícolas e do aumento da qualidade dos seus produtos; reestruturar pequenas e médias

explorações e transformá-las em explorações comerciais; o cumprimento das normas da UE aplicáveis a todos os tipos de investimentos; aumentar o valor dos produtos agrícolas através da transformação dos produtos ao nível da exploração e da sua comercialização direta, a fim de criar e promover cadeias alimentares integradas.

41. Os PDR devem justificar também o financiamento atribuído às medidas. Nenhum dos PDR analisados providenciou essa justificação ou qualquer análise indicando se o financiamento foi pertinente e fixado a um nível adequado para os objetivos em causa. O Tribunal entende que a simples listagem dos montantes atribuídos a cada medida não constitui, por si só, uma justificação nem demonstra que o financiamento foi fixado a níveis adequados.

O novo quadro de desempenho tem pouco potencial para reforçar a ênfase nos resultados

O SCAA tem potencial para conseguir melhorias, mas também tem limites em termos de medição de resultados

42. Os regulamentos exigem que os acordos de parceria e os PDR incluam uma avaliação do cumprimento das condicionalidades *ex ante* com uma relação direta com a realização eficaz e eficiente dos objetivos políticos.

43. Neste contexto, a condicionalidade *ex ante* geral 7 "sistemas estatísticos e indicadores de resultados" definida pelo RDC exige um sistema eficaz de i) indicadores de resultados e ii) recolha de dados estatísticos²⁸. No entanto, o procedimento constituía uma mera formalidade, uma vez que a Comissão considerou que a mera existência do SCAA era suficiente para garantir o cumprimento satisfatório dessa condicionalidade. Por conseguinte, o Regulamento da Comissão concedeu aos Estados-Membros uma dispensa geral nesta matéria²⁹.

²⁸ Anexo XI do RDC. A definição da condicionalidade *ex ante* geral 7 – "sistemas estatísticos e indicadores de resultados" – inclui também critérios mais detalhados e concretos para efeitos de cumprimento.

²⁹ Anexo I, parte 4, do Regulamento (UE) nº 808/2014.

44. Assim, na maior parte dos PDR, a condicionalidade *ex ante* geral 7 foi considerada cumprida em princípio com base na dispensa geral, embora o seu cumprimento não tenha sido avaliado na prática. Tendo em conta que o Relatório Especial nº 12/2013 do Tribunal sobre as despesas da UE em matéria de política de desenvolvimento rural concluiu que os dados recolhidos sobre os resultados não eram suficientemente fiáveis, tal significa que a Comissão aprovou a maioria dos PDR sem outras provas ou verificações relativas à existência de um sistema eficaz de recolha de dados estatísticos.

45. O facto de autoridades nacionais não abrangidas pela seleção de PDR feita pelo Tribunal terem optado por não fazer uso da dispensa e terem considerado que a condicionalidade *ex ante* geral 7 não foi cumprida³⁰, sugere que esta questão não deveria ter sido negligenciada.

46. Além de um sistema eficaz de recolha de dados fiáveis, a medição de desempenho requer também o estabelecimento de indicadores adequados e a apresentação dos seus resultados. Neste contexto, a auditoria do Tribunal confirma a conclusão do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2014, segundo a qual "a introdução de indicadores comuns para cada fundo constitui uma medida importante mas verificam-se limitações em termos de conceção"³¹.

47. O facto de o Regulamento FEADER definir indicadores comuns aplicáveis a todos os PDR é muito importante. Ajudará a harmonizar os indicadores de recursos/realização ao nível da política de desenvolvimento rural e representa uma melhoria no que respeita ao acompanhamento da aplicação dessa política.

48. Da mesma forma, o novo requisito de apresentação de relatórios de execução anuais melhorados³² em 2017 e 2019 deve, em princípio, contribuir para a utilização de indicadores

³⁰ Com base nos relatórios da DG AGRI sobre o cumprimento das condicionalidades *ex ante*.

³¹ Ver Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2014, pontos 3.49-3.56 e respetiva conclusão 3.92.

³² Conforme estipulado no artigo 50º, nºs 4 e 5, do RDC.

de resultados para quantificar as realizações do programa e fornecer respostas às questões de avaliação comuns.

49. Este requisito, além de permitir acompanhar os programas em vigor, pode fazer com que as informações pertinentes fiquem disponíveis em tempo útil para a tomada de decisões sobre o próximo período de programação, contribuindo para encerrar o círculo vicioso que consiste em definir conteúdos de novos programas sem informações suficientes sobre os resultados dos períodos anteriores (ver pontos **11 e 38**).

50. Apesar das melhorias descritas acima, os indicadores comuns de realização e resultados exigidos pelo Regulamento FEADER restringiram o potencial (ver exemplos na **caixa 7**) de medição da eficácia e da eficiência dos PDR na obtenção de resultados, porque:

- alguns dos indicadores de realização são, na realidade, indicadores de recursos;
- a maioria dos indicadores de resultados não corresponde à definição de indicador de "resultados"; trata-se sobretudo de indicadores de realização expressa em percentagem, tendo apenas um interesse relativo para a resposta a questões de avaliação comuns.

Caixa 7 – Exemplos de indicadores de realização/resultados incorretamente classificados no SCAA

Exemplo de indicadores de recursos classificados incorretamente como indicadores de realização

"O.1: Despesa pública total" – não descreve, de modo algum, os resultados do programa (ou seja, a definição de realização); corresponde apenas aos recursos financeiros públicos utilizados na execução do programa, que é a definição exata de recursos.

Exemplo de indicadores de realização incorretamente classificados como indicadores de resultados

"R4: percentagem de explorações agrícolas que recebem apoio pela sua participação em regimes de qualidade, mercados locais e circuitos de abastecimento curtos, e grupos/organizações de produtores" – inclui a percentagem de explorações que recebem apoio, o que, na melhor das hipóteses, é uma realização ("resultados do programa"). Não procura capturar os resultados ("os efeitos imediatos do programa nos destinatários ou beneficiários diretos") obtidos por explorações agrícolas apoiadas em termos de qualidade, mercados locais ou circuitos de abastecimento curtos.

51. Embora os Estados-Membros tenham acrescentado indicadores adicionais aos PDR analisados, a maior parte não corresponde à definição de indicador de resultados e não irá proporcionar uma melhor base de avaliação dos resultados imediatos do programa nos beneficiários diretos, conforme ilustrado na **caixa 8**.

Caixa 8 – Exemplos de indicadores de realizações/objetivos adicionais que não podem ser utilizados para medir resultados

Exemplo de um indicador de realizações adicional no PDR da Roménia:

"Infraestrutura de água/águas residuais financiada pela submedida 7.2 (em km)".

Exemplo de um indicador adicional de objetivos no PDR francês (Lorena):

"Área abrangida pela reconstituição do potencial agrícola danificado por catástrofes naturais".

Exemplo de um indicador adicional de realizações no PDR da Irlanda:

"Número de operações de apoio a investimentos não produtivos".

52. Contudo, alguns Estados-Membros definem indicadores de resultados úteis e pertinentes ao nível da medida de apoio, como o "aumento médio em percentagem da dimensão económica (produção-padrão) das explorações apoiadas" ou a "dimensão média das explorações apoiadas após a execução do plano de atividades"³³. No seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2016³⁴, o Tribunal analisa e compara práticas de elaboração de relatórios de desempenho desenvolvidas por outras instituições, como a OMS, o Banco Mundial e a OCDE. Estes exemplos de boas práticas poderiam ser divulgados e utilizados pela Comissão e outras autoridades nacionais.

A "reserva de desempenho" tem pouco, ou nenhum, efeito de incentivo

53. No período de programação de 2014-2020, para promover a ênfase no desempenho e na realização dos objetivos, os acordos de parceria e os programas devem incluir uma reserva de desempenho de (aproximadamente) 6% dos recursos atribuídos aos FEEL. Estes recursos

³³ Ver pontos 72 e 73 do Relatório Especial nº 10/2017 intitulado "O apoio da UE aos jovens agricultores deve ser mais orientado para promover uma renovação das gerações eficaz".

³⁴ Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2016, capítulo 3, pontos 3.13 a 3.51.

estão atualmente bloqueados, mas podem ser disponibilizados na sequência da revisão prevista para 2019 do quadro de desempenho estabelecido em cada PDR, caso certos requisitos sejam alcançados ou excedidos³⁵.

54. Importa sublinhar que, embora a obrigação de estabelecer uma reserva de desempenho constitua uma nova característica do período de programação de 2014-2020, o conceito, em si, não é novo, pois até certo ponto já tinha sido utilizado em períodos anteriores, embora com um impacto reduzido sobre o desempenho. A título de exemplo, para os Fundos Estruturais do período de programação de 2000-2006 esteve também em vigor uma reserva de desempenho – ainda que regida por processos diferentes. Contudo, tal como o Tribunal concluiu no Relatório Especial nº 1/2007³⁶, a reserva de desempenho não se centrou no desempenho, antes "foi principalmente utilizada para maximizar as despesas mais do que para as concentrar em áreas que se apresentavam particularmente eficazes". Da mesma forma, os relatórios anuais relativos aos exercícios de 2013 e 2014³⁷ afirmavam que "o impacto da reserva de desempenho poderá ser apenas marginal no que se refere a encorajar uma maior ênfase nos resultados".

Os indicadores de desempenho utilizados para determinar o acesso à reserva não medem os resultados, apenas quantificam os recursos ou as realizações

55. Ao estabelecer objetivos intermédios e metas utilizados para determinar o acesso à reserva de desempenho, os Estados-Membros estão obrigados a utilizar indicadores de desempenho predefinidos ou a substituir e/ou completar esses indicadores por outros indicadores de realização pertinentes a definir no PDR³⁸.

³⁵ Considerando 23 do preâmbulo, artigos 20º, 21º e 22º do RDC e artigo 8º, nº 1, alínea e), do Regulamento FEADER.

³⁶ Relatório Especial nº 1/2007 sobre a execução dos processos intercalares dos fundos estruturais 2000-2006, pontos 33 e 48.

³⁷ Relatórios anuais do Tribunal relativos aos exercícios de 2013, ponto 10.56, e 2014, ponto 3.65.

³⁸ Artigo 14º do Regulamento (UE) nº 808/2014. O anexo IV, parte 5, apresenta indicadores do quadro de desempenho predefinidos.

56. Todos os PDR selecionados utilizaram os 15 indicadores predefinidos propostos pelo regulamento da Comissão e complementaram-nos com um pequeno número de indicadores adicionais. No entanto, esses indicadores têm pouca utilidade para medir o desempenho.

57. Em primeiro lugar, o regulamento³⁹ da Comissão concebeu os indicadores predefinidos não como indicadores de resultados mas explicitamente como indicadores de realização, como o número de beneficiários ou de operações de investimento, terrenos agrícolas ou população abrangida. A título de exemplo, um dos indicadores propostos – despesas públicas totais para cada prioridade – é, na realidade, um indicador de recursos (ver ponto 50) centrado no montante de dinheiro gasto, logo, na absorção de fundos.

58. Em segundo lugar, em conformidade com o regulamento⁴⁰ da Comissão, todos os indicadores adicionais utilizados pelos Estados-Membros nos PDR selecionados eram também indicadores de realizações, tais como o número de projetos ou beneficiários, terrenos agrícolas ou população abrangida (ver caixa 9).

Caixa 9 – Exemplos de indicadores adicionais do quadro de desempenho que não medem resultados

PDR grego: "Número de jovens agricultores que irão receber pelo menos uma fração até ao final de 2018".

PDR romeno: "Área (ha) abrangida por investimentos destinados à poupança de água".

PDR polaco: "O número de beneficiários no âmbito do investimento destinado a evitar a destruição do potencial de produção agrícola (3B)".

59. O acesso à "reserva de desempenho" é, pois, baseado na medição das despesas e das realizações diretas, e não nos resultados. O quadro de desempenho não se refere à consecução dos objetivos ou resultados esperados pelos PDR. O Relatório Especial sobre

³⁹ Regulamento (UE) nº 808/2014, anexo IV, parte 5.

⁴⁰ Artigo 14º, nº 2, do Regulamento (UE) nº 808/2014: "(...) os Estados-Membros devem (...) substituir e/ou completar esses indicadores por outros indicadores de realização pertinentes, definidos no programa de desenvolvimento rural".

condicionalidades *ex ante* e reserva de desempenho no domínio da coesão⁴¹ apresenta conclusões semelhantes.

Algumas autoridades de gestão estabeleceram metas pouco ambiciosas para o acesso à reserva

60. No passado, o Tribunal e a Comissão salientaram⁴² os "riscos inerentes de que os Estados-Membros definam objetivos intermédios e metas pouco ambiciosos para evitar a sua não concretização, e não envidem esforços suficientes no sentido de prestarem informações rigorosas e fiáveis, para evitar as sanções em caso de desempenho insuficiente".

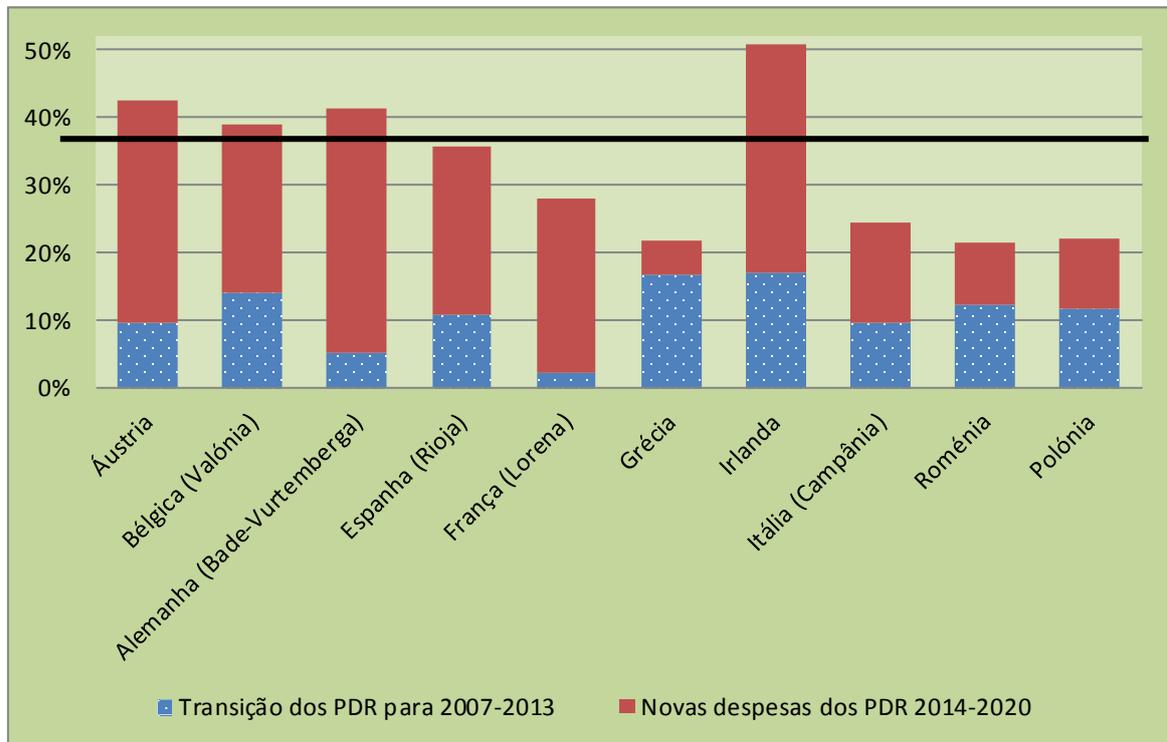
61. O Tribunal verificou que, tendencialmente, as autoridades nacionais definiram metas pouco ambiciosas, reduzindo assim o risco de não atingirem os objetivos intermédios (ver **figura 4**) dos PDR analisados; os objetivos estabelecidos para 2018 (ou seja, no final do quinto ano do período de programação de sete anos) representavam, em média, apenas 28% da despesa pública total associada ao período de programação de 2014-2020 (variando entre 22% para a Grécia e 51% para a Irlanda). Uma parte muito significativa desta meta não corresponde a novos compromissos ao abrigo das regras definidas para o período de 2014-2020, mas sim a operações que foram autorizadas ao abrigo das regras definidas para o período de 2007-2013⁴³.

⁴¹ Relatório Especial nº 15/2017 – Condicionalidades *ex ante* e reserva de desempenho no domínio da coesão: instrumentos inovadores mas ainda não eficazes (pontos 71 a 80).

⁴² Ver ponto 3.62 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2014.

⁴³ As disposições transitórias preveem que os Estados-Membros efetuem pagamentos ao abrigo do novo período de 2014-2020 para financiar os seus compromissos relativos a medidas em vigor no período de programação de 2007-2013, e os novos compromissos assumidos em 2014 relativos a medidas tomadas no âmbito do período de programação de 2007-2013. Com efeito, nos respetivos PDR relativos a 2014-2020, os Estados-Membros apresentaram uma descrição das condições transitórias por medida, incluindo a data-limite e uma breve descrição dos montantes previsionais, bem como um quadro de transporte indicativo especificando as medidas e a contribuição total do FEADER a financiar no período de 2014-2020.

Figura 4 – Objetivo do quadro de desempenho – despesas visadas para 2018 expressas em percentagem



Nota: Dado que 2023 é o último ano de despesas elegíveis ao abrigo do período de programação 2014-2020, a distribuição equitativa das despesas ao longo do período (a partir da data de aprovação de cada PDR até 2023) conduziria a uma média de 41% das despesas em 2018.

Fonte: Análise do TCE baseada nos dados dos PDR.

62. Além disso, a dispensa da condicionalidade *ex ante* geral 7 (ver pontos 42 a 45) significa que não há nenhuma obrigação de verificar a eficácia e a fiabilidade do sistema de medição de desempenho em vigor. As autoridades nacionais têm pouco incentivo para melhorar os seus sistemas atuais, pois fazê-lo poderia obrigar a comunicar com maior frequência desempenhos insuficientes.

Alguns aspetos da conceção do RDC limitaram ainda mais o incentivo para realizar um bom desempenho

63. Outras falhas de conceção no RDC, já anteriormente salientadas⁴⁴, reduzem ainda mais o potencial papel de incentivo da reserva de desempenho:

- a) quando não são alcançadas as metas intermédias pertinentes relativas a uma dada prioridade, a reserva de desempenho pode ser reafetada a outras prioridades⁴⁵ no mesmo Estado-Membro;
- b) as sanções financeiras não podem basear-se nos indicadores de resultados e várias disposições legais limitam ainda mais o âmbito de aplicação das sanções⁴⁶.

O processo de programação exigiu esforços significativos por parte da Comissão e dos Estados-Membros, mas a execução dos PDR começou mais lentamente do que no período anterior

O papel reduzido dos PDR no planeamento

64. O apoio à programação do desenvolvimento rural consiste num processo que se desenrola em várias etapas (ver **figura 5**). A dotação financeira por Estado-Membro e o quadro legislativo estratégico são decididos pelo PE e o Conselho antes da elaboração dos PDR. Além disso, relativamente aos Estados-Membros que tenham optado por programas regionais, a dotação financeira por região é decidida pelos próprios antes de apresentarem os PDR à Comissão, não sendo obrigados a justificar essa escolha.

65. De acordo com o Regulamento FEADER⁴⁷, os PDR devem justificar as necessidades a colmatar, bem como a escolha de prioridades em matéria de desenvolvimento rural, domínios, medidas e respetivas metas. Devem também explicar de que forma as medidas

⁴⁴ Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2014, capítulo 3, ponto 63.

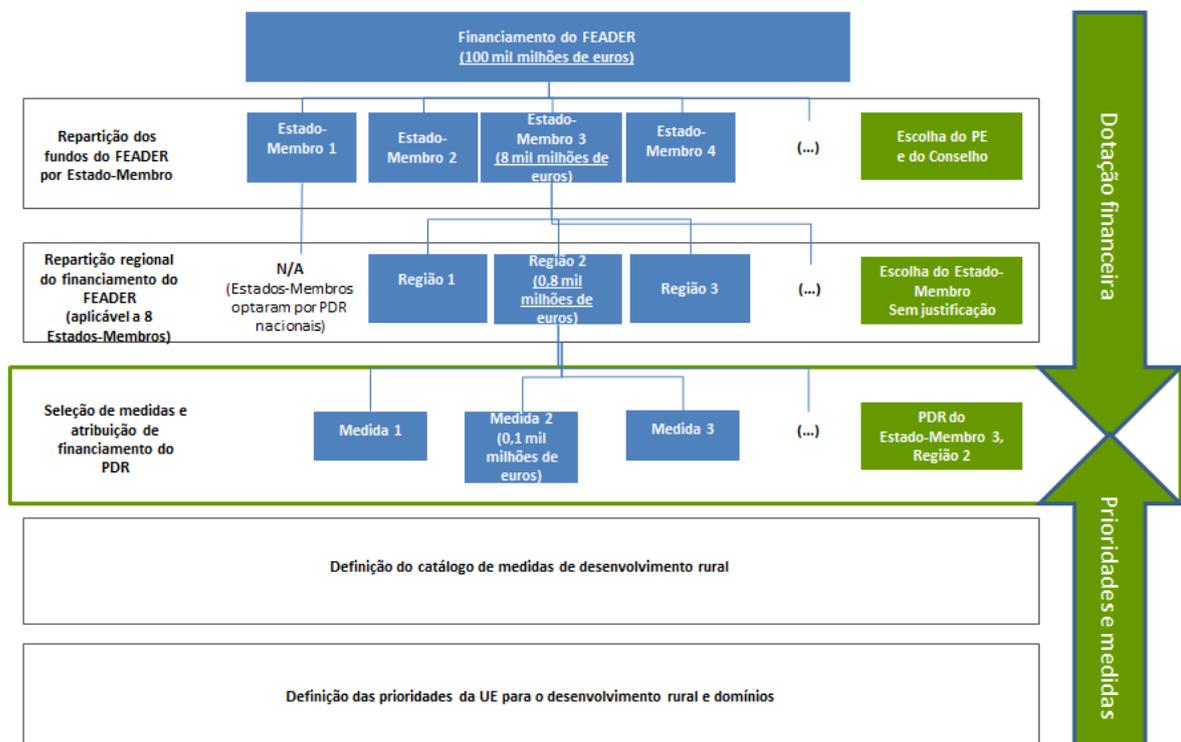
⁴⁵ Artigo 22º, nº 4, do RDC.

⁴⁶ Artigo 22º, nºs 6 e 7, do RDC.

⁴⁷ Artigo 8º do Regulamento (UE) nº 1305/2013 e anexo I do Regulamento (UE) nº 808/2014.

selecionadas contribuirão para os domínios pertinentes e para as prioridades em matéria de desenvolvimento rural. No entanto, o principal objetivo do PDR é, efetivamente, organizar a utilização do apoio financeiro previamente afetado no âmbito do quadro predefinido.

Figura 5 – Os PDR são a última etapa do processo de programação



Um encargo administrativo para a Comissão e os Estados-Membros

66. A fim de organizar o processo de preparação e aprovação dos PDR no âmbito deste novo quadro, a DG AGRI criou, em 2012, um Grupo de Trabalho sobre Desenvolvimento Rural pós-2013 para ajudar os Estados-Membros na elaboração dos seus PDR para o período de 2014-2020 e para garantir a coordenação ao nível da Comissão. Em 2014, a DG AGRI criou também um Conselho para a Coerência para garantir a coerência global no processo de avaliação dos projetos de PDR.

67. O SAI realizou uma auditoria numa fase precoce do processo de aprovação, tendo concluído que, embora os processos globais de avaliação e aprovação dos PDR tivessem sido elaborados de forma sólida, era necessário continuar a reforçá-los. As principais insuficiências identificadas foram o cumprimento dos prazos regulamentares (ver ponto **81**),

insuficiências relacionadas com a avaliação de alguns elementos de desempenho (por exemplo, em relação a certas condicionalidades *ex ante*, a indicadores e à necessidade de uma maior coordenação entre os FEEI) e um risco inerente de erro devido à complexidade do quadro regulamentar. De forma menos vinculada, o SAI identificou também domínios em que as orientações internas carecem de melhoria⁴⁸.

68. Para tornar mais fácil a criação do PDR, a Comissão produziu inúmeros documentos de orientação para os Estados-Membros (para efeitos da auditoria, o Tribunal elaborou uma lista de 37 destes documentos de orientação, que totalizam mais de 1 500 páginas). O processo de preparação incluiu também a disponibilização de projetos de regulamentos e projetos de documentos de orientação para a Comissão e representantes dos Estados-Membros para efeitos de discussão, com o objetivo de assegurar o entendimento comum de determinados conceitos-chave e de intercâmbio de informações sobre boas práticas e as que importa evitar.

69. Os preparativos para o novo processo de programação implicaram também a coordenação e a difusão de conhecimentos especializados e de informações ao nível da DG AGRI. Para o efeito, o Grupo de Trabalho sobre Desenvolvimento Rural foi apoiado por grupos temáticos de trabalho e os tópicos pertinentes abordados pelo Conselho para a Coerência foram disponibilizados às diferentes unidades através de boletins internos, bem como aos Estados-Membros através do Comité do Desenvolvimento Rural.

70. A DG AGRI elaborou um vade-mécum que abrange os PDR relativos ao período de 2014-2020 e um conjunto de 23 listas de verificação padronizadas (que incluem cerca de

⁴⁸ Melhorar a organização do repositório de orientações para facilitar o acesso e evitar o risco de incoerências e/ou erros pelos utilizadores; gestão dos conhecimentos especializados adquiridos na fase de aprovação dos PDR para evitar a sua perda na fase de execução; alargar o papel do Conselho de Coordenação em matéria de coerência além da fase de aprovação dos PDR, a fim de abranger a fase de execução e as alterações dos PDR; risco de que, em caso de ausência de orientações específicas, nem todas as condicionalidades *ex ante* sejam avaliadas de forma adequada.

1 400 verificações diferentes a realizar durante o processo de análise e aprovação)⁴⁹, explicando em detalhe as tarefas operacionais de avaliação e aprovação dos PDR. Desta forma, proporcionou ao pessoal apoio prático, com o objetivo de uniformizar os procedimentos no âmbito da DG. Foi criado um sistema interno de informação de gestão (RDIS2) para gestão da aprovação e acompanhamento do programa.

71. As inúmeras ações acima descritas ilustram os esforços significativos envidados pela Comissão no sentido de prestar apoio e harmonizar os procedimentos. Este processo reflete também a complexidade do enquadramento político.

72. O volume dos principais documentos de programação a preparar pelos Estados-Membros e a aprovar pela Comissão mostra também quão exigente foi este processo. Os requisitos legais – em particular a quantidade de informações a entregar pelos Estados-Membros, enquanto parte integrante da estrutura bastante pormenorizada e complexa do PDR – deu origem à produção de documentos muito extensos, muitas vezes com mais de mil páginas.

73. Os 12 PDR analisados representaram mais de 9 000 páginas e os acordos de parceria correspondentes representaram 4 000. Extrapolando para os 28 Estados-Membros e 118 PDR, teremos um volume aproximado de 100 000 páginas de documentos de programação (em 23 idiomas diferentes), o que, provavelmente, representa mais do dobro dos números relativos ao período de programação anterior (ver **quadro 2**).

⁴⁹ Contudo, constatou-se que não estavam disponíveis orientações específicas para tópicos potencialmente complexos, como é o caso da avaliação de condicionalidades *ex ante* específicas do FEADER.

Quadro 2 – Número estimado de páginas dos principais documentos de programação

Número de páginas dos documentos apresentados	Período 2014-2020		Período 2007-2013
	AP (País)	PDR	PDR
Bélgica (Valónia)	183	620	391
Dinamarca	204	505	336
Alemanha (Bade-Vurtemberg)	236	858	718
Irlanda	244	456	457
Grécia	341	1 192	633
Espanha (Rioja)	370	764	566
França (Lorena)	324	785	381
Itália (Campânia)	722	1 090	422
Áustria	244	843	370
Polónia	246	735	400
Roménia	460	786	432
Reino Unido (Inglaterra)	428	743	403
Total	4 002	9 377	5 509
<i>Média</i>	<i>334</i>	<i>781</i>	<i>459</i>
<i>Nº de AP ou PDR</i>	<i>28</i>	<i>118</i>	<i>94</i>

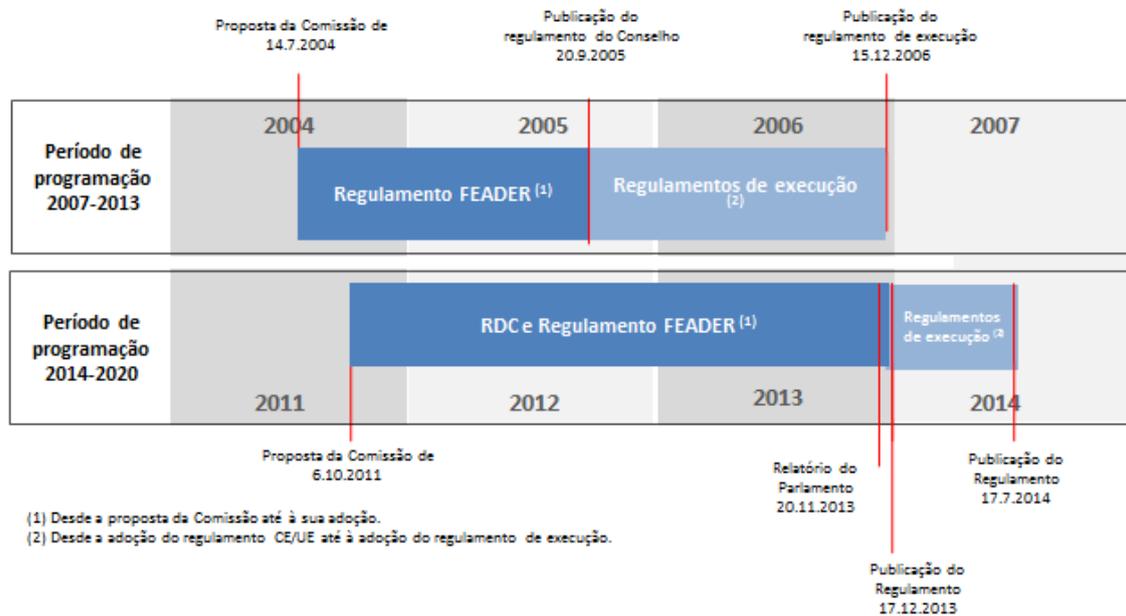
74. Esta complexidade e este volume, bem como o aumento da carga administrativa, implicaram o risco de os organismos de execução se concentrarem demasiado em requisitos burocráticos⁵⁰. Contribuíram também para atrasos na aprovação dos PDR e, desta forma, adiaram o início efetivo dos novos programas.

Novo quadro jurídico adotado mais tarde do que no período anterior

75. **A figura 6** apresenta uma comparação resumida dos prazos de elaboração do quadro regulamentar para os dois períodos.

⁵⁰ As declarações políticas das autoridades nacionais, como o Estado alemão da Saxónia, ilustram a forma como os Estados-Membros veem a complexidade do enquadramento político e respetiva carga administrativa: Este afirmou que a integração do FEADER nas regras e regulamentos dos FEEI e a multiplicidade de regulamentos, regulamentos delegados e regulamentos de execução mostram ser um obstáculo particularmente difícil para todos os envolvidos. São morosos e confusos e aumentam a vulnerabilidade aos erros. (Reorientação do financiamento do FEADER após 2020 (FEADER – REINÍCIO), Ministério do Ambiente e da Agricultura do Estado da Saxónia, junho de 2016).

Figura 6 – Negociações de pacotes legislativos – comparação entre os períodos de 2007-2013 e de 2014-2020



Fonte: TCE.

76. Os debates realizados no Parlamento Europeu e no Conselho sobre o pacote legislativo relativo à política de desenvolvimento rural estiveram estreitamente ligados aos relativos ao quadro financeiro plurianual (QFP), que determina o montante total de financiamento da UE disponível durante o período de programação. O Conselho e o Parlamento Europeu aprovaram o QFP e o Regulamento RDC para 2014-2020 apenas em dezembro de 2013, um mês antes do início do novo período de programação. O regulamento de execução da Comissão foi publicado em julho de 2014, o que significa que a elaboração e a apresentação inicial da maior parte dos PDR analisados pelo Tribunal teve lugar antes da entrada em vigor do regulamento de execução.

A maior parte dos Acordos de Parceria e dos PDR foi apresentada em tempo oportuno

77. Após a adoção tardia da legislação de base em dezembro de 2013, o prazo para a apresentação dos acordos de parceria foi fixado para abril de 2014. As autoridades nacionais respeitaram este prazo⁵¹.

78. Posteriormente, os Estados-Membros tiveram de apresentar os seus PDR no prazo máximo de três meses após os seus acordos de parceria⁵². As autoridades nacionais e regionais apresentaram os PDR analisados pelo Tribunal entre abril e outubro de 2014. Em relação a um terço dos PDR analisados, as autoridades não respeitaram o prazo de três meses.

79. Este calendário significou que os acordos de parceria tiveram de ser elaborados e parcialmente negociados antes da aprovação da respetiva regulamentação da UE. Também os PDR tiveram de ser elaborados e negociados a par dos acordos de parceria e a maior parte foi apresentada antes da adoção do respetivo regulamento de execução da Comissão.

O processo de aprovação da Comissão ultrapassou os prazos

80. Depois da apresentação pelas autoridades nacionais do projeto de PDR, a Comissão tinha três meses para comunicar observações ao Estado-Membro e seis meses para aprovar o PDR "desde que as eventuais observações formuladas pela Comissão tenham sido adequadamente levadas em consideração"⁵³.

81. Na maior parte dos casos, a Comissão não conseguiu cumprir o primeiro prazo de três meses (envio de observações aos Estados-Membros). O relatório de auditoria do SAI (ver ponto 67) observava que, relativamente a 98 PDR, as observações da Comissão foram adotadas após o prazo legal de três meses. O SAI atribuiu os atrasos à complexidade da legislação e ao volume e complexidade dos próprios PDR.

⁵¹ Os acordos de parceria foram apresentados de janeiro a abril de 2014 e o último foi adotado em novembro de 2014.

⁵² Artigos 14º e 26º do RDC.

⁵³ Artigo 29º do RDC.

82. O segundo prazo de seis meses (para aprovação final) é mais difícil de medir, porque o tempo decorrido entre a carta com as observações e a resposta a nível nacional considerada aceitável – informações adicionais e/ou PDR revisto – não é tomado em consideração (disposição de suspensão do prazo) e não existe um prazo vinculativo para o Estado-Membro responder às observações da Comissão. Por conseguinte, embora o prazo de seis meses tenha sido respeitado na maioria dos casos devido à disposição acima referida, o tempo efetivamente decorrido entre a apresentação e a aprovação dos PDR selecionados foi muito superior.

83. Tal como indicado no **quadro 3**, o tempo médio de aprovação dos PDR da amostra do Tribunal foi de 11,3 meses a partir da data da apresentação inicial. São mais dois meses do que o tempo médio necessário no período anterior para a mesma amostra.

Quadro 3 – Tempo médio em meses entre a apresentação inicial e a aprovação final dos PDR da amostra do Tribunal

Tempo decorrido entre a 1ª apresentação e a carta de observações da Comissão	3,9
Tempo decorrido entre a carta de observações e a apresentação final pelos Estados-Membros	6,7
Tempo decorrido entre a apresentação final e a aprovação final	0,7
Total	11,3

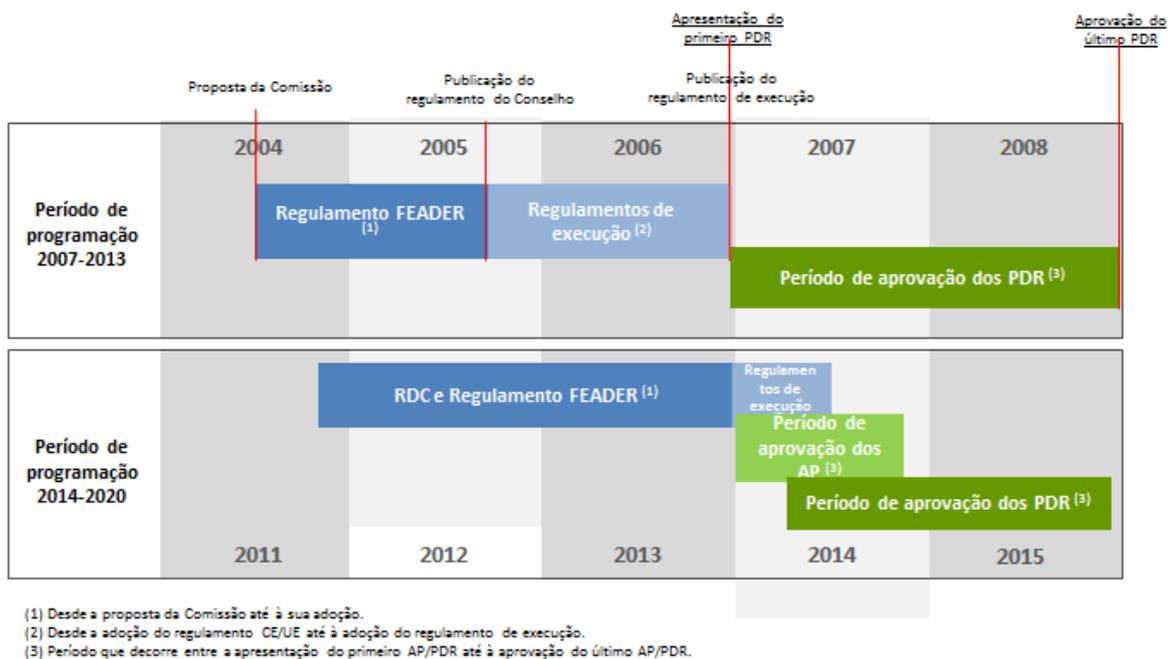
84. Contudo, ao todo, a Comissão aprovou os 118 PDR no prazo de 20 meses após a apresentação do primeiro PDR (de abril de 2014 a dezembro de 2015). Estes resultados podem ser considerados positivos se comparados com os 94 PDR aprovados no prazo de 24 meses (de dezembro de 2006 a dezembro de 2008) no período de programação de 2007-2013⁵⁴.

⁵⁴ DG AGRI, *Rural Development in the European Union – Statistical and economic information – 2007 and 2008* (Desenvolvimento Rural na União Europeia – Informações estatísticas e económicas – 2007 e 2008) (pontos 2.2.2 e 2.4.2, respetivamente) e base de dados SFC 2007.

Apesar dos esforços envidados, a execução dos PDR não começou mais cedo do que no período anterior

85. Contudo, estes esforços não significam que os PDR foram aprovados mais cedo do que no anterior período (ver **figura 7**).

Figura 7 – Cronologia geral desde a proposta legislativa da Comissão até à aprovação dos PDR – comparação entre os períodos de 2007-2013 e de 2014-2020



Fonte: TCE.

86. Devido à sua aprovação tardia, as autoridades nacionais não puderam dar início à execução da maior parte dos PDR antes de meados de 2015 (apenas 37% dos PDR foram aprovados até ao final de junho de 2015). A Comissão aprovou 20% dos PDR em novembro e dezembro de 2015, o que significa que, no caso de vários PDR, a sua execução começou apenas em 2016, o terceiro ano do período de programação.

87. Nenhum Estado-Membro declarou despesas em 2014⁵⁵ e o total acumulado de despesas declaradas no âmbito do FEADER em 2015⁵⁶ e 2016⁵⁷ representou, respetivamente, 3,8% e 10,2% do plano financeiro relativo ao período de 2014-2020. Isto significa que cerca de 90% do plano financeiro do FEADER continuava por gastar no início de 2017. Este número é superior ao do anterior período de programação de 2007-2013, no qual, no início de 2010, continuavam por gastar 83% das verbas. Tal como no anterior período de programação, este início tardio irá levar à concentração das despesas na segunda metade do período de programação.

88. A concentração da maior parte da execução de um PDR na segunda metade do período de programação aumenta o risco de se conferir uma ênfase excessiva à absorção dos fundos afetados no final desse mesmo período⁵⁸.

Os atrasos no arranque dos programas são problemas recorrentes

89. Os atrasos na execução dos programas no âmbito dos QFP são problemas recorrentes identificados pelo Tribunal no passado em muitos domínios de intervenção.

90. No seu documento informativo⁵⁹ sobre a revisão intercalar do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020, o Tribunal refere dois dos principais riscos decorrentes desta situação:

- "haverá uma nova acumulação de autorizações e atrasos nos pagamentos nos próximos anos, uma vez que alguns Estados-Membros têm dificuldade em absorver os

⁵⁵ COM(2016) 181 final – "8º relatório financeiro da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) – Exercício financeiro de 2014".

⁵⁶ COM(2016) 632 final – "9º relatório financeiro da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) – Exercício financeiro de 2015".

⁵⁷ Declarações trimestrais de despesas apresentadas pelos Estados-Membros no SFC 2014 até ao terceiro trimestre de 2016.

⁵⁸ Embora as despesas possam ser elegíveis se efetuadas até dezembro de 2023, só podem ser autorizadas durante o período de programação, ou seja, até dezembro de 2020.

⁵⁹ Documento informativo do Tribunal de Contas Europeu – *EU Budget: Time to reform?* (Orçamento da UE: Chegou o momento da reforma?), 2016.

fundos disponíveis até 2020 ou mesmo até 2023, data em que termina o período de elegibilidade dos programas de despesas relativos a 2014-2020;

- existirão poucas oportunidades de retirar ensinamentos das avaliações baseadas em factos relativos à conceção, ao funcionamento e aos resultados dos programas de despesas da UE no âmbito do QFP para 2014-2020 antes de a Comissão ter de apresentar, até ao final de 2017, a sua proposta para o QFP pós-2020.⁶⁰

91. Para fazer face a estes riscos, o Tribunal propõe o alinhamento da estratégia a longo prazo e da elaboração de políticas com o ciclo orçamental, bem como a realização de uma análise exaustiva das despesas antes da definição de um novo orçamento a longo prazo.

92. Estas propostas podem ser benéficas aquando da elaboração da futura política de desenvolvimento rural.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

93. A política de desenvolvimento rural da UE visa tornar a agricultura mais competitiva, assegurar a gestão sustentável dos recursos naturais e ações climáticas e alcançar um desenvolvimento territorial equilibrado das economias e comunidades rurais, incluindo a criação e manutenção de empregos. A UE prevê gastar cerca de 100 mil milhões de euros no período de 2014-2020, mas, atualmente, regista atrasos na matéria (ver pontos **86 e 87**).

94. O FEADER presta apoio financeiro a medidas levadas a cabo pelos Estados-Membros através de PDR nacionais ou regionais, que são elaborados pelos Estados-Membros e aprovados pela Comissão.

95. Um dos objetivos do quadro estratégico da UE para 2014-2020 consistia numa maior ênfase nos resultados. No entanto, os esforços para atingir este objetivo esbarraram no eterno problema de o planeamento do novo período de programação ter início antes de ser disponibilizada a informação adequada e pertinente no que diz respeito às despesas e resultados dos períodos anteriores.

⁶⁰ *Ibidem.*

96. O Tribunal analisou se o novo quadro legislativo de 2014-2020 refletiu uma maior ênfase no desempenho e se o novo processo de programação permitiu e originou PDR de boa qualidade, que contribuirão potencialmente para melhores resultados. Embora o quadro estratégico se destinasse a reforçar a abordagem baseada nos resultados, os PDR aprovados são documentos longos e complexos com insuficiências que irão prejudicar a concretização do objetivo ambicioso de uma maior ênfase no desempenho e nos resultados.

97. O Tribunal analisou também o processo de programação da política de desenvolvimento rural de 2014-2020 para verificar se este foi conduzido de forma a iniciar a execução destes PDR mais cedo do que nos períodos anteriores e, assim, evitar as consequências negativas associadas a um início tardio.

98. Concluiu que, apesar dos esforços da Comissão, o início da execução dos PDR sofreu atrasos, tal como acontecera no ciclo de programação anterior, e que a realização das despesas previstas nos primeiros três anos foi inferior à do período anterior.

99. A PAC após 2020 é atualmente objeto de debate político e, nesta fase, desconhece-se qual será o seu formato exato no futuro. As recomendações do Tribunal são elaboradas no pressuposto de que a futura política de desenvolvimento rural dará uma continuidade significativa ao quadro atual.

A conceção do quadro de programação de 2014-2020 foi mais ambiciosa, mas a sua execução foi afetada por insuficiências significativas

100. O objetivo de integrar o FEADER noutros FEEI visava aumentar a concentração temática das despesas da UE, assegurando que os PDR contribuíssem claramente para as prioridades da Estratégia Europa 2020, mas também promover a coordenação, a complementaridade e as sinergias entre programas. Na prática, embora esse objetivo tenha dado origem a que os PDR fossem coerentes com documentos estratégicos, como os acordos de parceria, é difícil avaliar a sua contribuição para os objetivos temáticos, porque as relações entre os vários documentos de programação são complexas. A complementaridade, as sinergias e a coordenação entre os PDR e os programas de outros FEEI não estão suficientemente desenvolvidas (pontos **17 a 29**).

Recomendação 1:

Ao preparar o período de programação pós-2020, a fim de reforçar a ênfase no desempenho e nos resultados, aumentar a integração entre os PDR e outros programas e melhorar as avaliações das contribuições dos PDR para os objetivos estratégicos:

a) a Comissão deve assegurar que as suas propostas políticas desenvolvem ainda mais os requisitos relativos à coerência entre cada programa;

b) os Estados-Membros devem especificar de que forma os mecanismos de coordenação, complementaridade e sinergia serão aplicados, acompanhados e comunicados no contexto das regras da UE.

Prazo de execução: final de 2020 para a) e 2022 para b)

101. Embora a Comissão tenha procurado equilibrar a quantidade de informação apresentada nos PDR, os que foram analisados eram extensos e exigiam um esforço administrativo significativo por parte das autoridades nacionais para cumprir os novos requisitos consideráveis em matéria de conteúdo.

102. No entanto, o principal objetivo de responder melhor às necessidades territoriais específicas e demonstrar com maior clareza as ligações entre as necessidades identificadas e as medidas de apoio selecionadas não é alcançado (pontos **30 a 41**).

Recomendação 2:

Para simplificar e aumentar a utilidade das estratégias em matéria de desenvolvimento rural tornando simultaneamente o processo de programação viável e eficiente, a Comissão deve analisar a conceção dos documentos de programação, a fim de simplificar o seu conteúdo e reduzir o número de requisitos para o período de programação pós-2020. Deve, em particular, reduzir a estrutura dos documentos de programação aos elementos e opções essenciais para o planeamento, a execução e o acompanhamento adequados das despesas no domínio do desenvolvimento rural.

Prazo de execução: final de 2020

O novo quadro de desempenho tem pouco potencial para reforçar a ênfase no desempenho e nos resultados

103. O SCAA tem potencial para melhorar as modalidades de acompanhamento da política de desenvolvimento rural, na medida em que pode contribuir para quebrar o círculo vicioso da definição dos conteúdos dos novos programas sem a informação em tempo útil dos resultados dos períodos anteriores. Contudo, a ausência de avaliações adequadas da qualidade da recolha de dados, conjugada com deficiências na escolha de indicadores e com o facto de a maioria dos indicadores de resultados não se encaixar na definição de indicador de "resultados", constitui uma limitação significativa em termos de medição dos resultados políticos e da sua contribuição para a Estratégia Europa 2020 (pontos **42 a 52**).

104. A expressão "reserva de desempenho" é inadequada, porque os indicadores utilizados na análise de desempenho não medem os resultados políticos, mas procuram explicitamente medir as despesas e as realizações diretas. Assim sendo, o quadro de desempenho não fornece informações sobre os objetivos e os resultados esperados dos PDR. Além disso, a auditoria confirmou o risco inerente da definição, pelos PDR, de metas intermédias e objetivos pouco ambiciosos, a fim de evitar possíveis sanções em caso de desempenho insuficiente. Em qualquer caso, quando as metas intermédias não são alcançadas, não se perde a reserva de desempenho, uma vez que pode ser reafetada a outras prioridades, e as possíveis sanções financeiras não se baseiam nos indicadores de resultados (pontos **53 a 63**).

Recomendação 3:

A Comissão deve colaborar com os Estados-Membros para assegurar que os relatórios anuais de execução de 2019, mais completos, fornecem informações claras e abrangentes sobre as realizações dos programas e que as respostas exigidas às questões de avaliação comuns proporcionam uma base mais adequada para o próximo período de programação.

Prazo de execução: final de 2018

Recomendação 4:

Ao preparar o período de programação pós-2020, a Comissão deve definir com maior precisão os vários tipos de indicadores, a fim de dispor de um conjunto comum de indicadores orientados para os resultados que sejam mais adequados para a avaliação dos resultados e do impacto das intervenções no domínio do desenvolvimento rural. Pode beneficiar, neste processo, da experiência e das soluções já criadas por outras organizações internacionais (por exemplo, a OMS, o Banco Mundial e a OCDE) centradas no desempenho e nos resultados.

A Comissão deve igualmente promover e facilitar a cooperação e a criação de redes nacionais, a fim de divulgar as boas práticas em matéria de medição de desempenho desenvolvidas a nível nacional.

Prazo de execução: final de 2019

Recomendação 5:

Para o período de programação pós-2020, a Comissão deve rever e efetuar o balanço da experiência adquirida com a execução do atual regime, incluindo:

- 1) o impacto da reserva de desempenho;
- 2) a adequação dos indicadores de resultados utilizados para aceder à reserva de desempenho;
- 3) o recurso a sanções financeiras em caso de desempenho insuficiente.

Prazo de execução: final de 2020

O processo de programação exigiu esforços significativos por parte da Comissão e dos Estados-Membros, mas a execução dos PDR começou mais lentamente do que no período anterior

105. O apoio à programação do desenvolvimento rural consiste num processo que se desenrola em várias etapas, sendo os PDR a última delas. A dotação financeira por Estado-Membro e o quadro legislativo estratégico são decididos pelo PE e pelo Conselho antes da elaboração dos programas. Os PDR devem, por conseguinte, ser considerados mais

como instrumentos para harmonizar as perspetivas nacionais e europeias do que como documentos suscetíveis de desencadear o processo de construção, a partir do zero, de estratégias nacionais no domínio do desenvolvimento rural (pontos **64 a 65**).

106. Apesar do papel muito limitado dos PDR em todo o processo composto por várias fases anteriormente descrito, foi exigido um esforço administrativo considerável à Comissão e aos Estados-Membros para a elaboração e aprovação de todos os PDR. Um considerável atraso na adoção do quadro jurídico (dezembro de 2013) influenciou o calendário de apresentação e aprovação dos documentos de programação; este facto, combinado com requisitos complexos em matéria de conteúdo dos PDR, levou à aprovação dos PDR e à execução de novos programas após o início do período de programação (pontos **66 a 74**).

107. A Comissão aprovou um total de 118 PDR num período de 20 meses (de abril de 2014 a dezembro de 2015); estes valores são superiores aos 94 PDR aprovados no prazo de 24 meses no período de programação de 2007-2013. No entanto, apesar dos esforços envidados, os PDR foram aprovados mais tarde do que no anterior período e, para a maior parte destes programas, a sua execução só teve início em meados de 2015, tendo alguns começado apenas em 2016 (pontos **75 a 84**).

108. Por conseguinte, cerca de 90% do plano financeiro do FEADER estava por utilizar no início de 2017 (o quarto ano do período de programação), enquanto o número correspondente no período anterior foi de 83%. Esta situação implica um risco para a aplicação integral do plano financeiro, bem como uma ênfase na absorção dos fundos, o que compromete a abordagem orientada para os resultados aprovada pela Comissão (pontos **85 a 88**).

109. Os atrasos na execução dos programas no âmbito dos QFP constituem problemas gerais e recorrentes, aumentando os riscos de ênfase excessiva na absorção e de planeamento do novo QFP antes de estarem disponíveis os resultados das despesas da UE ao abrigo do anterior QFP (pontos **89 a 93**).

Recomendação 6:

O Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão devem ponderar harmonizar a estratégia a longo prazo e a elaboração de políticas com o ciclo orçamental e realizar uma análise exaustiva das despesas antes da definição de um novo orçamento a longo prazo.

Para permitir que os PDR sejam aprovados e executados no início do período de programação subsequente, a Comissão deve elaborar as suas propostas legislativas para a política de desenvolvimento rural pós-2020 em tempo oportuno.

Prazo de execução para a Comissão: final de 2018

O presente Relatório foi adotado pela Câmara I, presidida por Phil WYNN OWEN, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 27 de setembro de 2017.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

ANEXO I**As seis prioridades da UE em matéria de desenvolvimento rural e 18 domínios**

O artigo 5º do Regulamento FEADER define as seis prioridades de desenvolvimento rural da UE, discriminadas por 18 domínios:

"1) **Fomentar a transferência de conhecimentos e a inovação** nos setores agrícola e florestal e nas zonas rurais, com especial incidência nos seguintes domínios:

- a) incremento da inovação, cooperação e desenvolvimento da base de conhecimentos nas zonas rurais;
- b) reforço das ligações entre a agricultura, a produção alimentar e a silvicultura e a investigação e a inovação, inclusive na perspetiva de uma melhor gestão e desempenho ambientais;
- c) incentivo da aprendizagem ao longo da vida e da formação profissional nos setores agrícola e florestal.

2) **Reforçar a viabilidade das explorações agrícolas e a competitividade** de todos os tipos de agricultura em todas as regiões e incentivar as tecnologias agrícolas inovadoras e a gestão sustentável das florestas, com especial incidência nos seguintes domínios:

- a) melhoria do desempenho económico de todas as explorações agrícolas e facilitação da reestruturação e modernização das explorações agrícolas, tendo em vista nomeadamente aumentar a participação no mercado e a orientação para esse mesmo mercado, assim como a diversificação agrícola;
- b) facilitação da entrada de agricultores com qualificações adequadas no setor agrícola e, particularmente, da renovação geracional.

3) **Promover a organização das cadeias alimentares**, nomeadamente no que diz respeito à transformação e à comercialização de produtos agrícolas, o bem-estar animal e a gestão de riscos na agricultura, com especial incidência nos seguintes domínios:

- a) aumento da competitividade dos produtores primários mediante a sua melhor integração na cadeia agroalimentar através de regimes de qualidade, do acrescento de valor aos produtos agrícolas, da promoção em mercados locais e circuitos de
-

abastecimento curtos, dos agrupamentos e organizações de produtores e das organizações interprofissionais;

b) apoio à prevenção e gestão de riscos das explorações agrícolas.

4) **Restaurar, preservar e melhorar os ecossistemas** ligados à agricultura e à silvicultura, com especial incidência nos seguintes domínios:

a) restauração, preservação e reforço da biodiversidade, inclusivamente nas zonas Natura 2000, e nas zonas sujeitas a condicionantes naturais ou outras condicionantes específicas, e nos sistemas agrários de elevado valor natural, bem como do estado das paisagens europeias;

b) melhoria da gestão da água, assim como dos adubos e dos pesticidas;

c) prevenção da erosão e melhoria da gestão dos solos.

5) **Promover a utilização eficiente dos recursos** e apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono e resistente às alterações climáticas nos setores agrícola, alimentar e florestal, com especial incidência nos seguintes domínios:

a) melhoria da eficiência na utilização da água pelo setor agrícola;

b) melhoria da eficiência na utilização da energia no setor agrícola e na indústria alimentar;

c) facilitação do fornecimento e utilização de fontes de energia renováveis, de subprodutos, resíduos e desperdícios e de outras matérias-primas não alimentares para promover a bioeconomia;

d) redução das emissões de gases com efeito de estufa e de amoníaco provenientes da agricultura;

e) promoção da conservação e do sequestro de carbono na agricultura e na silvicultura;

6) **Promover a inclusão social**, a redução da pobreza e o desenvolvimento económico das zonas rurais, com especial incidência nos seguintes domínios:

a) facilitação da diversificação, da criação e do desenvolvimento das pequenas empresas, bem como da criação de empregos;

b) fomento do desenvolvimento local nas zonas rurais;

c) melhoria da acessibilidade, utilização e qualidade das tecnologias da informação e da comunicação (TIC) em zonas rurais."



ANEXO II**Os 11 objetivos temáticos dos FEEI**

Artigo 9º do RDC: "A fim de contribuir para a estratégia da União para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo e para as missões específicas dos Fundos de acordo com os objetivos dessas missões baseados no Tratado, incluindo a coesão económica, social e territorial, cada FEEI deve apoiar os seguintes objetivos temáticos:

- 1) Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação;
 - 2) Melhorar o acesso às TIC;
 - 3) Reforçar a competitividade das PME, do setor agrícola (em relação ao FEADER) e do setor das pescas e da aquicultura (em relação ao FEAMP);
 - 4) Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores;
 - 5) Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão dos riscos;
 - 6) Preservar e proteger o ambiente e promover a utilização eficiente dos recursos;
 - 7) Promover transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais infraestruturas das redes;
 - 8) Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores;
 - 9) Promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação;
 - 10) Investir na educação, na formação e na formação profissional para a aquisição de competências e a aprendizagem ao longo da vida;
 - 11) Reforçar a capacidade institucional das autoridades públicas e das partes interessadas e a eficiência da administração pública."
-

Artigo 5º do Regulamento FEADER: "(...) [As] prioridades contribuem para a realização dos objetivos transversais ligados à

- inovação,
 - ao ambiente
 - e à atenuação das alterações climáticas e adaptação às mesmas".
-

ANEXO III**Breve comparação entre os principais conteúdos dos PDR de 2007-2013 e de 2014-2020**

PDR de 2007-2013: Anexo II do Regulamento (CE) nº 1974/2006. N.B.: os números referem-se aos pontos do anexo II	2014-2020: Anexo I do Regulamento (UE) nº 808/2014 N.B.: os números referem-se aos pontos do anexo I Em negrito: novos elementos em comparação com o período anterior
3.1 Análise SWOT	3. Avaliação <i>ex ante</i>
3.2. Estratégia escolhida para lidar com os pontos fortes e fracos	4. Análise SWOT e identificação das necessidades, bem como avaliação de necessidades com base em dados da análise SWOT
3.3 Avaliação <i>ex ante</i> que identifica, entre outros aspetos, as necessidades a médio e a longo prazo	5. Descrição da estratégia
3.4 Impacto dos recursos financeiros atribuídos ao desenvolvimento rural no quadro do anterior período de programação na mesma zona de programação	6. Apreciação das condicionalidades <i>ex ante</i>
4. Justificação das prioridades escolhidas	7. Descrição do quadro de desempenho
5. Descrição das medidas propostas incluindo, no que respeita às medidas de investimento, provas de que o apoio corresponde a objetivos que refletem necessidades territoriais identificadas	8. Descrição das medidas selecionadas, incluindo a contribuição para os domínios, princípios para o estabelecimento dos critérios de seleção, descrição de verificabilidade e controlabilidade
6. Plano de financiamento: contribuição anual do FEADER e repartição por eixo	9. Plano de avaliação
7. Repartição indicativa por medida (em euros, totalidade do período)	10. Plano de financiamento: contribuição anual do FEADER e repartição da taxa de contribuição do FEADER para todas as medidas por tipo de região
10. Informações sobre a complementaridade com as medidas financiadas pelos outros instrumentos da política agrícola comum, através da política de coesão	11. Plano dos indicadores
12. 1. Descrição dos sistemas de acompanhamento e de avaliação construídos com base na lista comum de indicadores relacionados com a situação inicial, as realizações, os resultados, e o impacto incluídos no anexo VIII do regulamento e indicadores adicionais que reflitam necessidades nacionais e/ou regionais	14. Informações sobre a complementaridade com outros instrumentos da UE, em particular com os FEEI e o pilar I
	18. Avaliação <i>ex ante</i> da verificabilidade, da controlabilidade e do risco de erro

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL: É NECESSÁRIA MENOR COMPLEXIDADE E MAIOR CONCENTRAÇÃO NOS RESULTADOS»

SÍNTESE

III. Os novos elementos introduzidos no quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020 em resultado de observações, nomeadamente do TCE, facultaram «uma fundação sólida (...) para a futura comunicação dos resultados e impactos». Tal permitiu à Comissão aprofundar a concentração nos resultados – e, ao mesmo tempo tomar novas medidas tendentes a melhorar a absorção e a conformidade (por exemplo, privilegiando as despesas em domínios com claro valor acrescentado para a UE, prestando informações úteis sobre o desempenho e prosseguindo os seus esforços em prol de uma maior simplificação a nível da Comissão e dos Estados-Membros).

IV. A Comissão considera que foram envidados esforços substanciais para introduzir no quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020 elementos destinados a proporcionar «uma fundação sólida (...) para a futura comunicação dos resultados e impactos». Tal permitiu à Comissão aprofundar a concentração nos resultados – e, ao mesmo tempo, tomar novas medidas tendentes a melhorar a absorção e a conformidade.

A Comissão considera ainda que esta maior concentração no desempenho e nos resultados é suscetível de contribuir para a obtenção de melhores resultados.

A comparação da duração dos programas é difícil devido aos diferentes requisitos e formatos dos dois períodos.

V. Tendo em conta a adoção tardia da legislação, a execução no período de programação em curso está a avançar a bom ritmo.

VI.

a) A Comissão aceita parcialmente a recomendação e assinala que, nesta fase, não está em condições de assumir compromissos específicos em relação às propostas legislativas para o período pós-2020.

Não obstante, a Comissão compromete-se a analisar formas possíveis de reforçar a coerência entre os diferentes programas no contexto da preparação de futuras propostas legislativas.

b) Embora aceite esta recomendação, a Comissão não está em condições de, nesta fase, assumir compromissos específicos em relação às propostas legislativas para o período pós-2020.

Não obstante, a Comissão compromete-se a analisar formas possíveis de simplificar, tanto quanto possível, a estrutura e o nível de requisitos dos documentos de programação. A reflexão sobre esta matéria foi já iniciada no contexto da preparação da comunicação da Comissão sobre a modernização e a simplificação da PAC.

c) A Comissão aceita esta recomendação.

d) A Comissão aceita parcialmente esta recomendação. Embora, nesta fase, não esteja em condições de assumir compromissos específicos em relação às propostas legislativas para o período pós-2020, a Comissão compromete-se a analisar possíveis formas de melhorar a medição do desempenho global da PAC. A reflexão sobre esta matéria foi já iniciada no contexto da preparação da comunicação da Comissão sobre a modernização e a simplificação da PAC.

e) A Comissão aceita esta recomendação.

f) A Comissão aceita parcialmente a recomendação, na medida em que o processo político tem seguido o seu curso.

VII. No que lhe diz respeito, a Comissão aceita a recomendação e considera que está já a aplicá-la. O Livro Branco da Comissão sobre o futuro da Europa, publicado em março de 2017, lançou o debate geral sobre a Europa em 2025, incluindo as perspetivas financeiras da Europa, que são descritas em pormenor num documento de reflexão sobre o futuro das finanças da UE, de 28 de junho de 2017. O processo político será complementado com uma análise da eficiência, da eficácia e do valor acrescentado para a UE dos programas de despesas. Tal permitirá apoiar a preparação da próxima geração de fundos e a modernização do orçamento da UE.

INTRODUÇÃO

8. Os acordos de parceria estabelecem estratégias nacionais para a realização dos objetivos da União, através da programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

9. A concretização da Estratégia Europa 2020 não constitui o único objetivo dos programas de financiamento.

10. Os novos elementos introduzidos no quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020 em resultado de observações, nomeadamente do TCE, facultaram «uma fundação sólida (...) para a futura comunicação dos resultados e impactos». Tal permitiu à Comissão aprofundar a concentração nos resultados – e, ao mesmo tempo tomar novas medidas tendentes a melhorar a absorção e a conformidade (por exemplo, privilegiando as despesas em domínios com claro valor acrescentado para a UE, prestando informações úteis sobre o desempenho e prosseguindo os seus esforços em prol de uma maior simplificação a nível da Comissão e dos Estados-Membros).

O quadro comum de acompanhamento e avaliação da PAC tem vindo a ser desenvolvido no contexto do início do período de programação 2014-2020 e vindo a ser acordado com os Estados-Membros como uma plataforma comum para concentração e prestação de informações sobre o estado de adiantamento dos programas, tendo em vista a consecução dos objetivos definidos. O quadro inclui objetivos, indicadores, metas e objetivos intermédios a utilizar pelos programas dos Estados-Membros.

11. Conforme reconhecido pelo Tribunal no ponto 18, o quadro regulamentar para o período 2014-2020 foi desenvolvido com base na experiência adquirida nos períodos de programação anteriores e vai ao encontro de várias recomendações do TCE.

Além disso, as atividades de auditoria, estudo e avaliação pertinentes realizadas ao longo do período de programação anterior asseguraram a aquisição de informações pertinentes sobre a execução dos programas.

Caixa 1 – Indisponibilidade de informações pertinentes no momento da elaboração do planeamento de um novo período

Primeiro parágrafo: Conforme já referido na resposta da Comissão ao ponto 11, foram igualmente tidas em conta as informações constantes da síntese da avaliação *ex post* dos programas de desenvolvimento rural para o período 2000-2006 e as atividades de auditoria desenvolvidas ao longo de todo o período de programação anterior.

Segundo parágrafo: Os resultados da avaliação estiveram continuamente disponíveis no período de programação 2007-2013 («avaliação contínua»).

Ainda que a síntese da avaliação *ex post* dos programas de desenvolvimento rural para o período 2000-2006 tenha sido concluída em fevereiro de 2012, as informações constantes dos projetos de documentos estavam acessíveis aos serviços da Comissão em tempo útil.

OBSERVAÇÕES

17. Os acordos de parceria destinavam-se igualmente a permitir a consecução dos objetivos específicos dos fundos, em conformidade com os respetivos objetivos consagrados no Tratado.

18. A Comissão regista o reconhecimento pelo Tribunal de Contas do facto de o quadro regulamentar para o período 2014-2020 se ter apoiado em experiências dos anteriores períodos de programação.

19.

Primeiro ponto: No caso do desenvolvimento rural, a «lógica da intervenção reforçada» é igualmente o resultado de uma melhor clarificação dos objetivos específicos da intervenção («domínios») e do requisito de estabelecimento de metas para esses objetivos. A maior flexibilidade na forma como as medidas podem ser programadas, atento o seu caráter polivalente, reforçou igualmente a orientação dos programas de desenvolvimento rural para os resultados.

Resposta comum aos pontos 20 e 21

As seis prioridades de desenvolvimento rural da União e os respetivos domínios refletem os objetivos temáticos correspondentes do quadro estratégico comum, tendo em conta os objetivos específicos do FEADER definidos com base nos objetivos da PAC consagrados no Tratado, o que está em perfeita consonância com os princípios (considerando 20) e disposições (artigo 9.º) do Regulamento Disposições Comuns. Em consequência, existe uma ligação evidente entre as prioridades de desenvolvimento rural e os objetivos temáticos do Regulamento Disposições Comuns.

22. Os acordos de parceria e os programas de desenvolvimento rural são definidos com o nível de pormenor necessário. A coerência global entre os acordos de parceria e os programas de desenvolvimento rural é o resultado de um planeamento estratégico coordenado levado a cabo pelas autoridades nacionais/regionais em estreita colaboração com os serviços da Comissão e de intensos esforços de comunicação e coordenação a diferentes níveis. Por conseguinte, não pode ser considerada como facilmente assegurada.

Segundo travessão: Esta coerência é o resultado de negociações aprofundadas entre a Comissão e os Estados-Membros.

23. As contribuições financeiras e materiais dos programas de desenvolvimento rural para cada um dos objetivos temáticos (pertinentes) são descritas nos acordos de parceria. Tais contribuições refletem os valores cumulativos dos indicadores pertinentes de todos os domínios atribuídos a cada objetivo temático e, por conseguinte, podem ser facilmente quantificadas. As medidas de desenvolvimento rural constituem instrumentos para realizar os objetivos das prioridades e dos domínios. Dado o seu caráter polivalente, não é possível estabelecer antecipadamente uma correspondência direta única entre as medidas e os objetivos temáticos. No entanto, essa correspondência torna-se evidente quando as medidas são atribuídas aos domínios, ou seja, em resultado da programação.

24. Os indicadores de desenvolvimento rural são quantificados para cada objetivo temático e estão disponíveis no acordo de parceria (ver resposta da Comissão ao ponto 23). A apreciação da contribuição do desenvolvimento rural e de outros instrumentos de financiamento da União para a Estratégia Europa 2020 no seu todo é uma questão de avaliação.

Caixa 2 – Exemplo da medida 4 – Investimentos corpóreos

Segundo parágrafo: A medida está corretamente programada pelas quatro prioridades para que deverá contribuir.

A contribuição financeira da medida para os domínios em que está programada é conhecida. O estabelecimento de planos financeiros por submedida seria extremamente complexo e de difícil gestão.

Terceiro parágrafo: São necessários diferentes tipos de intervenções (e, por conseguinte, de medidas) para realizar os objetivos de intervenção determinados pelas prioridades e pelos domínios.

Embora seja essencial para garantir a eficácia da intervenção, tal não implica combinações complexas por prioridades/domínios.

27. O PDR da Campânia (IT) constitui um bom exemplo da forma como o funcionamento dos mecanismos definidos ao nível do acordo de parceria para assegurar a coordenação entre os FEEI foi definido ao nível do programa operacional no caso de banda larga (ver resposta à caixa 3, primeiro travessão). Mecanismos idênticos foram introduzidos na Irlanda.

Há indicações da complementaridade e das sinergias dos programas de desenvolvimento rural com outros FEEI, com o apoio do primeiro pilar ou com outros instrumentos públicos: por exemplo, a nível administrativo, vários Estados-Membros criaram estruturas de coordenação nacionais e previram a participação cruzada nos comités de acompanhamento (DK, IE, UK/EN).

28. A Comissão tem promovido ativamente o estabelecimento de sinergias e complementaridades na utilização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento; contudo, as opções de execução são da responsabilidade dos Estados-Membros, alguns dos quais optaram por estabelecer uma delimitação entre os fundos como forma de evitar eventuais casos de duplo financiamento.

Caixa 3 – Exemplo de informações sobre a complementaridade que eram demasiado genéricas ou se cingiam à delimitação

Primeiro parágrafo:

Primeiro travessão: Relativamente ao objetivo temático n.º 2, o acordo de parceria estabelece que, nas zonas rurais, o FEADER trabalha em colaboração com o FEDER e em coordenação com os fundos nacionais e/ou regionais para assegurar que as zonas pertinentes dispõem das infraestruturas necessárias para realizar os objetivos das redes da próxima geração (RPG) da Estratégia Europa 2020. Nomeadamente, a fim de assegurar a concentração de recursos nos territórios rurais mais frágeis, os municípios de pequena e média dimensão e com baixa densidade populacional constituem prioridades para as intervenções do FEADER. Além disso, nessas zonas o FEADER normalmente financia a última etapa das intervenções de banda larga pertinentes. As zonas abrangidas pelos investimentos do FEDER, do FEADER e do Fundo de Coesão estão assinaladas no plano nacional italiano de RPG, a fim de assegurar a complementaridade das diferentes intervenções. O ponto 3 do capítulo 14 do programa de desenvolvimento rural reflete esta sinergia. O capítulo 5.1 apresenta um quadro que enumera as necessidades identificadas com base na análise SWOT e os resultados esperados, tal como identificadas no acordo de parceria, e a complementaridade com outros fundos, à luz dos objetivos de desenvolvimento rural.

Acresce que o ponto 3 do capítulo 14 do programa de desenvolvimento rural descreve o mecanismo de coordenação institucional acordado entre as autoridades de gestão dos FEEI.

Segundo travessão: A Comissão considera que estas informações são suficientemente específicas.

Terceiro travessão: O FEADER complementa o FSE. Por exemplo, do capítulo 14 (secção 14.1.1, ponto 3) e do capítulo 5.1 do PDR constam informações específicas e pormenorizadas.

Segundo parágrafo: O capítulo 14 do programa de desenvolvimento rural romeno é muito pormenorizado no que diz respeito à complementaridade (tanto com outros programas operacionais como com o apoio no âmbito do primeiro pilar da PAC). A observação do Tribunal de Contas refere apenas uma pequena parte do capítulo consagrado à complementaridade.

29. As orientações da Comissão limitam-se a complementar as disposições juridicamente vinculativas sobre as obrigações de informação dos Estados-Membros.

30. Os programas de desenvolvimento rural estabelecem metas para os indicadores de resultados ao nível dos domínios, enquanto os indicadores de contribuições e realizações são aplicados ao nível das medidas/submedidas.

33. A Comissão considera que a ligação entre as necessidades e as medidas é demonstrada nos programas de desenvolvimento rural. Esta informação está prevista na estrutura dos programas e consta dos capítulos 4 e 5 dos programas de desenvolvimento rural. Além disso, no capítulo 8.2, a ligação com as necessidades pertinentes é claramente identificada na descrição de cada uma das medidas.

35. Na lógica de programação, o capítulo 4 (análise SWOT e identificação das necessidades) contém uma descrição genérica da situação atual do domínio de programação baseada em indicadores e informações qualitativas, seguida de uma análise SWOT. O capítulo 5 (Descrição da estratégia) é elaborado com base no capítulo 4. Como a lógica subjacente à atual programação em matéria de desenvolvimento rural é por domínios, as necessidades e as medidas subsequentes devem igualmente ser agrupadas por domínios.

Caixa 5 – Exemplos de necessidades gerais e/ou reformulações de elementos predefinidos

Primeiro parágrafo: A parte do programa de desenvolvimento rural relativa à estratégia contém a descrição das necessidades de cada domínio. Por exemplo, o programa de desenvolvimento rural da Irlanda é conhecido pelo seu regime exaustivo e pormenorizado de defesa da biodiversidade, que permite suprir necessidades de biodiversidade muito específicas ao nível da parcela. Este nível de pormenor é apresentado na medida 10 e no anexo do programa de desenvolvimento rural, não tendo sido possível incluí-lo na parte do programa de desenvolvimento rural relativa à estratégia.

Segundo parágrafo: No programa de desenvolvimento rural da Roménia, o aumento do número de postos de trabalho nas zonas rurais é uma necessidade muito clara e definida.

Terceiro parágrafo: A identificação genérica das necessidades é feita com base na avaliação *ex ante* e na experiência adquirida nos períodos de programação anteriores e está estreitamente relacionada com a análise realizada ao nível do acordo de parceria polaco. Importa sublinhar que algumas informações importantes foram igualmente prestadas ao nível da descrição geral das respetivas medidas e pacotes agroambientais-climáticos.

36. A descrição das necessidades engloba vários aspetos que são especificados e quantificados na análise SWOT. A título de exemplo, para as necessidades classificadas como prioritárias, a descrição correspondente e a análise SWOT destacam a dimensão dos problemas a que se decidiu conferir prioridade no âmbito do programa de desenvolvimento rural. Além disso, a definição de prioridades de entre as necessidades pode igualmente ser assegurada através dos critérios de seleção.

No caso do programa de desenvolvimento rural de Itália/Campânia, o capítulo 5.1 agrupa tematicamente as necessidades (Inovação – prioridades 2 e 3; Ambiente – prioridades 4 e 5; Solidariedade – prioridade 6). Das 50 necessidades iniciais, 26 foram abordadas através de medidas do programa de desenvolvimento rural devido à sua relevância para os objetivos da estratégia Europa 2020 e para o acordo de parceria italiano, para os objetivos do FEADER e para a complementaridade com outros fundos. Algumas necessidades decorrem de especificidades regionais.

A ausência de descrições quantificadas das necessidades não impede a apreciação na fase de avaliação, porquanto tais avaliações incidem na eficácia e na eficiência dos programas de desenvolvimento rural relativamente à realização dos objetivos políticos enunciados e não à satisfação das necessidades (cf. agenda «Legislar melhor»). Além disso, a importância de uma quantificação *ex ante* das necessidades (que podem mudar com o tempo) para efeitos de avaliação é apenas relativa.

As avaliações *ex ante* revelaram uma forte coerência entre a dotação orçamental e os objetivos do programa de desenvolvimento rural.

37. No programa de desenvolvimento rural da Roménia, as prioridades são definidas através da seleção de medidas e dos critérios de seleção utilizados.

38. Os ensinamentos retirados dos períodos de programação anteriores são explicados/integrados na descrição das medidas pertinentes e, juntamente com as observações recebidas de avaliadores *ex ante*, são expressamente referidos no capítulo 5.1 dos programas de desenvolvimento rural.

Os resultados das audições públicas e das avaliações intercalares foram igualmente tidos em conta na conceção das medidas.

40. Nos programas de desenvolvimento rural, os resultados esperados e as metas correspondentes são estabelecidos ao nível dos objetivos (ou seja, domínios) e não ao nível de cada um dos instrumentos (ou seja, medidas). Não há dúvida de que, em geral, uma combinação de medidas permite atingir mais eficazmente os objetivos políticos. É por esse motivo que a descrição das medidas se concentra nas ações previstas (ou seja, «realizações»).

A contribuição das medidas selecionadas para a consecução dos objetivos para que foram selecionadas será objeto de avaliações.

Caixa 6 – Exemplos de referências genéricas aos objetivos em matéria de desenvolvimento rural

Primeiro parágrafo: O aumento da competitividade e a criação de emprego serão analisados posteriormente. As metas são estabelecidas ao nível dos objetivos e dos domínios. O quadro de metas quantificadas do programa de desenvolvimento rural identifica as medidas que contribuem para alcançar as metas quantificadas.

Segundo parágrafo: As metas são estabelecidas ao nível dos objetivos e dos domínios, e não ao nível das medidas.

41. A coerência global das dotações orçamentais das medidas e dos domínios com as necessidades identificadas e as metas quantificadas foram frequentemente verificadas no âmbito das avaliações *ex ante*. Embora as informações relativas a esta avaliação não tenham sido sistematicamente incluídas nos programas, a síntese das avaliações *ex ante* dos programas de desenvolvimento rural do período 2014-2020 confirma que a coerência das dotações orçamentais foi avaliada na maior parte das avaliações *ex ante*. As recomendações pertinentes dos avaliadores *ex ante* foram tidas em conta na fase de programação.

43. No caso do desenvolvimento rural, o «Sistema Comum de Acompanhamento e de Avaliação» (SCAA) estabelecido no quadro jurídico inclui, nomeadamente «um conjunto comum constituído por um contexto e por indicadores de **resultados** e realizações» e um (sistema) de «**recolha, armazenagem e transporte de dados**» (cf. artigo 67.º do Regulamento (UE) n.º 1305/2013 e artigo 14.º do Regulamento (UE) n.º 808/2014). Estes dois elementos correspondem, por defeito, aos dois critérios de cumprimento mencionados pelo Tribunal, uma vez que os Estados-Membros não teriam podido apresentar e aprovar os seus programas na ausência desse sistema estatístico e de indicadores de resultados quantificados.

Não obstante, tal como indicado no anexo I, parte 4.2.7, do Regulamento (UE) n.º 808/2014, esta condicionalidade *ex ante* era *aplicável*, o que significa que a Comissão verificou se todos os elementos do SCAA constavam dos programas e tomou as medidas necessárias quando tal não era o caso.

44. A condicionalidade *ex ante* geral 7 foi avaliada. Apenas a existência do sistema de recolha de dados estatísticos se inscreve no âmbito de aplicação da condicionalidade *ex ante*. A eficácia do sistema e a apresentação de dados fiáveis são essencialmente da responsabilidade dos Estados-Membros e são verificados pela Comissão por outros meios.

45. A condicionalidade *ex ante* geral 7 era aplicável, pelo que foi avaliada pelos Estados-Membros. Um número limitado de Estados-Membros assinalou dificuldades no cumprimento de todos os elementos do SCAA (cf. resposta da Comissão ao ponto 43).

47. Os indicadores comuns de resultados são igualmente estabelecidos no Regulamento FEADER e agregados a nível da União.

48. A primeira avaliação dos relatórios de execução anuais de 2017, que teve início em julho e está em curso, revela que os indicadores de resultados foram quantificados e que foram fornecidas respostas às questões de avaliação comuns, tendo em conta o nível de execução dos programas de desenvolvimento rural.

50. A eficácia e a eficiência dos programas de desenvolvimento rural serão medidas através de avaliações alargadas, de que os indicadores do SCAA representam apenas um instrumento e serão complementados por outros indicadores.

Segundo travessão: A Comissão considera que os indicadores de resultados do SCAA que não correspondem exatamente à definição de indicadores de «resultados» fornecem, não obstante, uma aproximação razoável dos resultados pretendidos para os domínios para que são definidos.

Os indicadores comuns deveriam ser definidos tendo em conta a questão da disponibilidade de dados em todos os Estados-Membros, a relação custo-eficácia do sistema e os encargos administrativos aceitáveis para os Estados-Membros.

Caixa 7 – Exemplos de indicadores de realizações/resultados incorretamente classificados no SCAA

Segundo parágrafo: Ver a resposta da Comissão ao ponto 50, segundo travessão.

51. Embora não correspondam à definição de indicadores de «resultados», a Comissão considera que estes indicadores específicos dos programas podem ser úteis para avaliar os programas.

52. Certos indicadores úteis específicos utilizados em determinados programas não podem ser utilizados em todos os Estados-Membros, devido, por exemplo, a problemas de recolha de dados.

No quadro da iniciativa da UE «Orçamento centrado nos resultados», a Comissão lançou um diálogo sobre quadros de desempenho com os peritos competentes das administrações nacionais e de outras organizações internacionais, nomeadamente a OCDE, a fim de recolher os ensinamentos retirados e identificar as boas práticas. Os debates permitiram esclarecer que um quadro de desempenho deve ser desenvolvido gradualmente e não se pode basear numa abordagem de tipo «modelo único». A Comissão prossegue este diálogo com peritos e partes interessadas e terá em conta os seus resultados na elaboração do quadro de desempenho para o próximo quadro financeiro plurianual.

54. Conforme previsto no quadro regulamentar para o período 2014-2020, a Comissão poderá penalizar os Estados-Membros em caso de falha grave, com base na análise do desempenho (artigo 22.º, n.º 6, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013) e no encerramento (artigo 22.º, n.º 7).

A reserva de desempenho constitui apenas um dos elementos que apoiam uma maior ênfase nos resultados. O elemento central da orientação para os resultados é a lógica de intervenção incorporada em cada programa com os indicadores de realizações e de resultados associados.

O quadro de desempenho proporciona um mecanismo para controlar se a execução das prioridades está bem encaminhada. A reserva de desempenho constitui um incentivo para alcançar os objetivos intermédios, que são necessariamente uma condição prévia para a obtenção dos resultados esperados.

55. O anexo II do Regulamento Disposições Comuns define o tipo de indicadores a utilizar para o estabelecimento de objetivos intermédios como «principais etapas de execução» e indicadores de

realizações: de acordo com os requisitos legais, um quadro de desempenho para uma prioridade deve incluir um indicador financeiro e um indicador de realizações; qualquer indicador de resultados «só deve ser utilizado quando for adequado e está estreitamente ligado às intervenções apoiadas».

56. Os indicadores específicos devem igualmente cumprir os requisitos definidos no anexo II do Regulamento Disposições Comuns, conforme referido na resposta da Comissão ao ponto 55. A seleção de indicadores específicos é da responsabilidade dos Estados-Membros.

57. A lista indicativa de indicadores do quadro de desempenho a incluir no regulamento da Comissão foi elaborada em conformidade com os requisitos do artigo 5.º do Regulamento de Execução (UE) n.º 808/2014 (cf. resposta da Comissão ao ponto 55).

Em conformidade com o quadro jurídico, a maior parte dos indicadores do quadro de desempenho incide nas realizações, demonstrando os resultados no terreno. Se necessário, são complementados por principais etapas de execução, que dizem respeito a uma fase importante da execução, necessária para atingir as metas estabelecidas para os indicadores de realizações para 2023. Estes dois tipos de indicadores abrangem a maioria das dotações para uma dada prioridade. Por outro lado, os indicadores financeiros (despesa pública total) abrangem toda a prioridade e permitem acompanhar os progressos globais, bem como contribuem para a avaliação da eficiência.

58. Os indicadores adicionais devem igualmente cumprir os requisitos definidos no anexo II do Regulamento Disposições Comuns, conforme referido na resposta da Comissão ao ponto 55.

59. A realização dos objetivos da política e a orientação dos programas para os resultados depende de vários elementos que interagem, nomeadamente de uma boa análise das necessidades, de uma lógica de intervenção fiável, com objetivos específicos claros, de indicadores de resultados bem escolhidos, que se reflitam nos critérios de seleção, bem como de um quadro de desempenho bem concebido, com objetivos intermédios e metas realistas e exequíveis.

61. Os objetivos intermédios destinam-se a medir as realizações obtidas no final do ano de 2017. Os níveis relativamente baixos observados atualmente prendem-se sobretudo com o início relativamente tardio de muitos programas e com o tempo necessário para que os programas atinjam a velocidade de cruzeiro, especialmente em termos de medidas de investimento.

As medidas transitadas do período de programação anterior são parte integrante dos programas para 2014-2020 e contribuem plenamente para os seus objetivos. Com efeito, poderá logicamente esperar-se que as operações que já estavam em curso no início do período de programação contribuam em grande medida para os progressos alcançados a meio do período de programação.

62. Apenas a existência do sistema de recolha de dados estatísticos se inscreve no âmbito de aplicação da condicionalidade *ex ante*. A eficácia do sistema e a apresentação de dados fiáveis são essencialmente da responsabilidade dos Estados-Membros e são verificadas pela Comissão por outros meios que não as condicionalidades *ex ante* (cf. resposta da Comissão ao ponto 44).

63. O atual quadro de desempenho é resultado do acordo com os legisladores.

a) A Comissão considera que a reafetação da reserva de desempenho a outras prioridades não constitui uma falha do sistema: o financiamento fica perdido para os gestores da prioridade ou da medida pertinente, pelo que funciona, efetivamente, como incentivo. Além disso, a reafetação de fundos às prioridades que são mais eficazes na obtenção de resultados aumenta, na realidade, o desempenho global do orçamento.

b) A Comissão considera que a inviabilidade de sanções financeiras com base em indicadores de resultados não é uma falha do sistema: basicamente, as sanções financeiras aplicáveis pela Comissão não podem ser aplicadas com base nos indicadores de resultados devido a questões de

calendário (os resultados só podem ser avaliados, em alguns casos, bastante tempo após as realizações) e à influência de fatores externos.

65. A Comissão considera que o papel dos programas de desenvolvimento rural vai muito além da mera atribuição de recursos financeiros previamente afetados. Cada programa de desenvolvimento rural define uma estratégia destinada a dar resposta a prioridades da União em matéria de desenvolvimento rural através de medidas pertinentes. Para tal, é necessário estabelecer as necessidades do domínio de programação, definir objetivos quantificados em conformidade, atribuir medidas pertinentes aos objetivos selecionados e afetar recursos financeiros adequados às medidas.

67. A maior parte das recomendações do SAI já foi plenamente posta em prática, o que significa que as insuficiências assinaladas já foram superadas.

70. O número referido pelo TCE corresponde ao número total de possíveis verificações. Contudo, nem todas tinham de ser realizadas sistematicamente; o número final de verificações efetuadas dependia do conteúdo do programa avaliado.

71. A Comissão é responsável pela aplicação dos regulamentos de forma a evitar a introdução de elementos de complexidade e a promover a máxima simplificação.

73. Relativamente ao acordo de parceria, deve considerar-se que, no atual período, um único documento substituiu as cinco estratégias nacionais (um para cada FEEI) que os Estados -Membros tinham de elaborar.

Relativamente aos programas, o maior número de páginas produzido no período 2014-2020 reflete igualmente o maior número de programas (118 contra 94). Além disso, o facto de os requisitos e formatos dos dois períodos serem diferentes dificulta qualquer comparação do número de páginas.

74. Relativamente à data de aprovação do quadro jurídico, importa referir que os novos programas começaram mais cedo do que os programas do período 2007-2013.

76. Não foi possível finalizar as normas de execução da Comissão – Regulamento (UE) n.º 808/2014 – antes da adoção dos atos de base pertinentes.

A Comissão e os Estados-Membros trabalharam em paralelo na preparação/avaliação dos programas de desenvolvimento rural e na adoção das normas de execução.

83. O facto de o quadro jurídico do período de programação 2007-2013 ter sido aprovado mais rapidamente do que o do período 2014-2020 permitiu uma certa margem para as autoridades de gestão consultarem os serviços da Comissão antes da apresentação formal dos programas. A ligeira demora na aprovação para o período 2014-2020 ficou a dever-se, principalmente, à ausência deste período de consulta prévia informal.

84. A Comissão congratula-se com o facto de o Tribunal de Contas ter reconhecido a agilização do processo de aprovação relativo ao atual período de programação.

No período de programação 2014-2020, o período compreendido entre a aprovação do ato de base e a aprovação do último programa de desenvolvimento rural foi de 24 meses, contra 39 meses no período de programação 2007-2013 (ver figura 7).

85. Ver resposta da Comissão ao ponto 84. Relativamente ao período em curso, não foi possível aprovar qualquer programa antes da adoção do acordo de parceria correspondente.

86. Apesar do atraso na aprovação dos novos programas, a adoção de regras transitórias permitiu assegurar a continuidade da execução das operações de desenvolvimento rural entre os dois períodos de programação e o subsequente apoio às zonas rurais.

Consultar igualmente a resposta da Comissão ao ponto 85.

87. Embora, em termos absolutos, os pagamentos ainda sejam inferiores aos do período anterior, se se tiver em conta a adoção tardia da legislação, a execução no período de programação em curso está a avançar a bom ritmo.

88. A adoção de regras transitórias assegurou a continuidade da execução das operações de todos os programas de desenvolvimento rural entre os dois períodos de programação.

90.

Primeiro ponto: Apesar da adoção tardia dos atos de base e de um atraso inicial na execução, as medidas anuais, que respondem por cerca de 45 % da verba total, não sofreram qualquer atraso e o atraso na execução das medidas de investimento está a diminuir.

Segundo travessão: O relatório anual de execução «melhorado» de 2017, incluindo a quantificação dos resultados e a resposta às questões de avaliação comuns, contribuirá para atenuar este risco.

Resposta comum da Comissão aos pontos 91 e 92.

O Livro Branco da Comissão sobre o futuro da Europa, publicado em março de 2017, lançou o debate geral sobre a Europa em 2025, incluindo as perspetivas financeiras da Europa, que são descritas em pormenor num documento de reflexão sobre o futuro das finanças da UE, de 28 de junho de 2017. O processo político será complementado com uma análise da eficiência, da eficácia e do valor acrescentado para a UE dos programas de despesas. Tal permitirá apoiar a preparação da próxima geração de fundos e a modernização do orçamento da UE.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

93. Tendo em conta a adoção tardia dos atos de base, a execução está a avançar a bom ritmo.

95. Ver resposta da Comissão ao ponto 10.

Vários aspetos do novo quadro jurídico para o desenvolvimento rural reforçaram a orientação da política para os resultados. Entre outros, podemos destacar o SCAA revisto, requisitos mais estritos para a definição de metas e a elaboração de relatórios sobre os progressos realizados no sentido da sua concretização, maior flexibilidade na atribuição das medidas aos objetivos políticos pertinentes, a criação de uma reserva de desempenho e a introdução de condicionalidades *ex ante*.

96. A Comissão considera que foram envidados esforços substanciais para introduzir no quadro financeiro plurianual para o período de 2014-2020 elementos destinados a proporcionar «uma fundação sólida (...) para a futura comunicação dos resultados e impactos». Tal permitiu à Comissão aprofundar a concentração nos resultados – e, ao mesmo tempo, tomar novas medidas tendentes a melhorar a absorção e a conformidade.

A Comissão considera ainda que esta maior concentração no desempenho e nos resultados é suscetível de contribuir para a obtenção de melhores resultados.

98. Tendo em conta a adoção tardia dos atos de base, a execução está a avançar a bom ritmo.

99. O processo legislativo para o futuro quadro político encontra-se numa fase muito incipiente, pelo que a Comissão não está em condições de assumir compromissos específicos em relação às propostas legislativas para o período pós-2020.

100. A coerência global entre os acordos de parceria e os programas de desenvolvimento rural não é resultado da aplicação de procedimentos formais, mas antes de um planeamento estratégico coordenado levado a cabo pelas autoridades nacionais/regionais em estreita colaboração com os serviços da Comissão, bem como de intensos esforços de comunicação e coordenação a diferentes níveis.

Recomendação 1

a) A Comissão aceita parcialmente a recomendação e assinala que, nesta fase, não está em condições de assumir compromissos específicos em relação às propostas legislativas para o período pós-2020.

Não obstante, a Comissão compromete-se a analisar formas possíveis de reforçar a coerência entre os diferentes programas no contexto da preparação de futuras propostas legislativas.

b) A Comissão observa que esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

101. Ver as respostas da Comissão aos pontos 73 e 96. Importa igualmente ter em conta o facto de o quadro legislativo ser o resultado de um processo político. A Comissão é responsável pela aplicação dos regulamentos de forma a evitar a introdução de elementos de complexidade e a promover a máxima simplificação.

102. Na lógica de programação, a identificação das necessidades segue-se a uma descrição genérica da situação atual do domínio de programação e a uma análise SWOT. Em seguida, fazendo uso das informações obtidas nas etapas precedentes a partir das avaliações anteriores e da avaliação *ex ante*, bem como dos ensinamentos retirados do passado, é elaborada a descrição da estratégia. Uma vez que a lógica subjacente à atual programação em matéria de desenvolvimento rural é por domínios, é inevitável que as necessidades e as medidas por estas ditadas sejam igualmente agrupadas por domínio.

Recomendação 2

Embora aceite esta recomendação, a Comissão não está em condições de, nesta fase, assumir compromissos específicos em relação às propostas legislativas para o período pós-2020.

Não obstante, a Comissão compromete-se a analisar formas possíveis de simplificar, tanto quanto possível, a estrutura e o nível de requisitos dos documentos de programação. A reflexão sobre esta matéria foi já iniciada no contexto da preparação da comunicação da Comissão sobre a modernização e a simplificação da PAC.

103. O SCAA foi consideravelmente melhorado em relação aos períodos de programação anteriores.

A fiabilidade dos dados apresentados à Comissão é da responsabilidade dos Estados-Membros. A qualidade dos dados apresentados pelos Estados-Membros no contexto dos requisitos de acompanhamento é avaliada pela Comissão que, se for caso disso, toma as medidas de acompanhamento adequadas. A Comissão apoia igualmente os Estados-Membros, através de atividades em rede tendentes a reforçar as capacidades.

No que respeita à definição de indicadores comuns, há limitações intrínsecas que têm de ser consideradas. O mesmo se aplica no que respeita à possibilidade de impor requisitos de recolha de grandes quantidades de dados ao nível dos beneficiários.

104. A reserva de desempenho constitui apenas um dos elementos que apoiam uma maior ênfase nos resultados. O elemento central da orientação para os resultados é a lógica de intervenção incorporada em cada programa com os indicadores de realizações e de resultados associados.

O quadro de desempenho proporciona um mecanismo para controlar se a execução das prioridades está bem encaminhada. A reserva de desempenho constitui um incentivo para alcançar os objetivos intermédios, que são necessariamente uma condição prévia para a obtenção dos resultados esperados.

Recomendação 3

A Comissão aceita esta recomendação.

Recomendação 4

Primeiro parágrafo: A Comissão aceita parcialmente a recomendação. Embora, nesta fase, não esteja em condições de assumir compromissos específicos em relação às propostas legislativas para o período pós-2020, a Comissão compromete-se a analisar possíveis formas de melhorar a medição do desempenho global da PAC. A reflexão sobre esta matéria foi já iniciada no contexto da preparação da comunicação da Comissão sobre a modernização e a simplificação da PAC.

Segundo parágrafo: A Comissão aceita esta recomendação e considera que já começou a pô-la em prática, nomeadamente com base nas atividades da rede de avaliação do desenvolvimento rural, cujas atividades incluem, nomeadamente, ateliês de boas práticas e eventos de reforço das capacidades para partes interessadas dos Estados-Membros envolvidas na avaliação.

A promoção da cooperação nacional inscreve-se no âmbito das competências nacionais.

Recomendação 5

A Comissão aceita esta recomendação.

105. Os programas de desenvolvimento rural são documentos estratégicos que descrevem o modo como os Estados-Membros e as regiões pretendem utilizar o financiamento do desenvolvimento rural para responder a necessidades territoriais identificadas, em consonância com as prioridades da União e com as regras aplicáveis à utilização do fundo estabelecido no quadro jurídico.

106. A Comissão considera que os programas de desenvolvimento rural desempenham um importante papel estratégico e são fundamentais para a obtenção de bons resultados.

107. No que diz respeito à data de aprovação do quadro jurídico, os programas de desenvolvimento rural foram aprovados mais rapidamente do que no período de programação anterior.

Apesar de a aprovação apenas ter sido iniciada em 2015, a continuidade da execução das operações de desenvolvimento rural entre os dois períodos de programação foi assegurada por regras transitórias.

108. A Comissão considera que a execução dos programas de desenvolvimento rural está, em geral, a avançar a bom ritmo e que a generalidade dos programas já atingiu a velocidade de cruzeiro.

109. As atividades de acompanhamento, avaliação e, se pertinente, de auditoria desenvolvidas ao longo de todo o período de programação asseguraram a aquisição de informações pertinentes sobre a execução dos programas. Tal como reconhecido pelo Tribunal (cf. ponto 18), o quadro regulamentar para o período 2014-2020 foi desenvolvido com base na experiência adquirida nos períodos de programação anteriores e vai ao encontro de várias recomendações do TCE.

Recomendação 6

Primeiro parágrafo: No que lhe diz respeito, a Comissão aceita a recomendação e considera que está já a aplicá-la. O Livro Branco da Comissão sobre o futuro da Europa, publicado em março de 2017, lançou o debate geral sobre a Europa em 2025, incluindo as perspetivas financeiras da Europa, que são descritas em pormenor num documento de reflexão sobre o futuro das finanças da UE, de 28 de junho de 2017. O processo político será complementado com uma análise da eficiência, da eficácia e do valor acrescentado para a UE dos programas de despesas. Tal permitirá apoiar a preparação da próxima geração de fundos e a modernização do orçamento da UE.

Segundo parágrafo: A Comissão aceita parcialmente a recomendação, na medida em que o processo mencionado no número anterior tem seguido o seu curso. A data de execução prevista reflete esta parte.

Etapa	Data
Adoção do PGA / Início da auditoria	24.2.2016
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)	5.7.2017
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	27.9.2017
Receção das respostas oficiais da Comissão (ou de outra entidade auditada) em todas as línguas	7.11.2017

A UE tenciona gastar na política de desenvolvimento rural quase 100 mil milhões de euros para o período de 2014–2020 através do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER). Um dos objetivos do quadro estratégico da UE para 2014–2020 consistia numa maior concentração nos resultados. No entanto, os esforços para atingir este objetivo esbarraram no eterno problema de o planeamento do novo período de programação ter início antes de ser disponibilizada a informação pertinente no que diz respeito às despesas e resultados do período anterior.

O Tribunal considerou que os PDR aprovados são documentos longos e complexos com insuficiências que limitam o potencial para aumentar a concentração no desempenho e nos resultados. Era necessário um esforço administrativo significativo por parte das autoridades nacionais para cumprir os consideráveis requisitos em matéria de conteúdo. Concluiu igualmente que, apesar dos esforços da Comissão, a execução dos PDR teve um início tardio e que a execução das despesas previstas começou mais lentamente do que no período anterior.

O Tribunal formula várias recomendações dirigidas ao Parlamento Europeu, ao Conselho, à Comissão Europeia e aos Estados-Membros no sentido de melhorar o próximo processo de programação.

40
1977-2017



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© União Europeia, 2017

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte