

Relatório Especial

## Relação custo-eficácia do apoio da UE a investimentos agrícolas não produtivos no domínio do desenvolvimento rural



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Encontram-se mais informações sobre a União Europeia na rede Internet, via servidor Europa (<http://europa.eu>)

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2015

Print	ISBN 978-92-872-3293-9	ISSN 1831-0982	doi:10.2865/271354	QJ-AB-15-017-PT-C
PDF	ISBN 978-92-872-3250-2	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/550882	QJ-AB-15-017-PT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3258-8	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/124852	QJ-AB-15-017-PT-E

© União Europeia, 2015  
Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

*Printed in Luxembourg*

**Relatório Especial****Relação custo-eficácia  
do apoio da UE  
a investimentos agrícolas  
não produtivos no domínio  
do desenvolvimento rural**

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

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresentam os resultados das auditorias de resultados e de conformidade sobre domínios orçamentais ou temas de gestão 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.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria I — presidida pelo membro do TCE Augustyn Kubik — especializada nos domínios de despesas relativos a preservação e gestão dos recursos naturais. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do membro do TCE Jan Kinšt, com a colaboração de Alejandro Ballester Gallardo, chefe de gabinete; Bernard Moya, assessor de gabinete; Davide Lingua, chefe de unidade e Paulo Oliveira, chefe de equipa. A equipa de auditoria foi composta por Franco Radicati, Anne Poulsen, Paul Toulet-Morlane e Zoltan Papp. O apoio de secretariado foi prestado por Murielle Siffert.

## Pontos

### Glossário

### I – IX Síntese

### 1 – 9 Introdução

### 1 – 9 Apoio da UE a investimentos não produtivos no domínio da agricultura

### 10 – 14 Âmbito e método da auditoria

### 15 – 71 Observações

### 15 – 34 O Tribunal encontrou indícios de apoio eficaz a INP, apesar das insuficiências nos procedimentos de seleção e nos instrumentos de acompanhamento

### 17 – 18 Apesar da definição alargada de necessidades agroambientais, os Estados-Membros direccionaram a ajuda restringindo os tipos de INP elegíveis para financiamento

### 19 – 23 Os quatro Estados-Membros auditados referiram a complementaridade do apoio a INP, mas apenas dois a aplicaram a nível operacional para promover sinergias com outros regimes de apoio

### 24 As deficiências nos procedimentos de seleção dos Estados-Membros auditados resultaram no apoio a INP inelegíveis ou cuja seleção foi justificada de forma insuficiente

### 25 – 31 Verificou-se uma falta de informações pertinentes para demonstrar o que foi realizado com o apoio da UE a INP ao nível da UE e dos Estados-Membros...

### 32 – 34 ... no entanto, o Tribunal encontrou indícios de que 71% dos INP auditados contribuíram para os objetivos relacionados com a utilização sustentável das terras agrícolas

### 35 – 50 Os custos dos INP apoiados nos Estados-Membros auditados foram muitas vezes excessivamente elevados ou justificados de forma insuficiente

### 39 – 41 Os INP recebem elevados níveis de financiamento público, ainda que por vezes contenham componentes remunerativas

### 42 – 48 Os Estados-Membros auditados financiaram investimentos com custos excessivamente elevados ou justificados de forma insuficiente

### 49 – 50 Verificaram-se problemas com a razoabilidade dos custos na maioria dos INP auditados pelo Tribunal

- 51 – 71 **As insuficiências que afetaram a relação custo-eficácia do apoio a INP no período de 2007-2013 ainda não tinham sido corrigidas no início do período de 2014-2020**
- 60 – 61 A complementaridade nem sempre foi alcançada a nível operacional para promover sinergias
- 62 – 64 Falta de indicadores e de dados de desempenho adequados além dos recursos e realizações
- 65 – 66 Insuficiências nos procedimentos de seleção
- 67 – 68 As taxas de ajuda não foram ajustadas com base nas características remunerativas dos investimentos
- 69 – 70 Custos excessivos ou justificados de forma insuficiente
- 71 Outras questões relativas a elegibilidade

72 – 81 **Conclusões e recomendações**

- Anexo I — Principais características da medida de apoio do Feader a investimentos não produtivos no domínio da agricultura**
- Anexo II — Síntese dos INP visitados no local**
- Anexo III — Síntese das necessidades, dos objetivos e dos tipos de INP por Estado-Membro**

**Respostas da Comissão**

**Acompanhamento:** Exame regular dos recursos, das realizações e dos resultados das intervenções.

**Análise custo-eficácia:** Compara os custos e os efeitos de uma intervenção, tendo em vista determinar em que medida pode ser considerada como uma otimização dos recursos. Para efeitos da presente auditoria, os investimentos não produtivos são considerados eficazes em termos de custos quando: i) são eficazes (ver definição de eficácia abaixo) e ii) não existem provas de que os mesmos investimentos pudessem ter sido realizados com custos inferiores. Se os mesmos investimentos pudessem ter sido realizados com custos inferiores, a otimização dos recursos é comprometida, uma vez que teria sido possível alcançar os mesmos objetivos e/ou resultados com custos inferiores.

**Autoridade de gestão:** Organismo nacional ou regional designado pelo Estado-Membro para gerir um programa de desenvolvimento rural.

**Avaliação *ex ante*:** Fase da conceção de cada programa de desenvolvimento rural que tem como objetivo otimizar a afetação dos recursos orçamentais e melhorar a qualidade da programação.

**Avaliação intercalar:** Um tipo de relatório de avaliação contínua. Os relatórios de avaliação intercalar sugerem medidas destinadas a melhorar a qualidade dos programas de desenvolvimento rural e a sua execução.

**Avaliação:** Recolha e análise periódicas de provas a fim de obter conclusões sobre a eficácia e a eficiência das intervenções.

**Eficácia:** Concretização dos objetivos fixados. Para efeitos da presente auditoria, são considerados eficazes os investimentos não produtivos elegíveis orientados para dar resposta a uma necessidade agroambiental e/ou para contribuir para a concretização de um objetivo agroambiental identificado pelos Estados-Membros nos seus PDR.

**Eficiência:** Obtenção da melhor relação entre a eficácia e os custos envolvidos.

**Feader:** Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural.

**Gestão partilhada:** Um método de executar o orçamento da UE em que a Comissão delega as tarefas de execução nos Estados-Membros, embora continue a assumir a responsabilidade final.

**INP:** Investimentos não produtivos apoiados pela medida 216 do Feader.

**Medida:** Regime de ajuda para a execução de uma política. Cada medida estabelece regras específicas que devem ser cumpridas pelos projetos ou ações a financiar. Existem dois tipos principais de medidas: medidas de investimento e ajudas «superfícies».

**Período de programação:** Quadro plurianual de planeamento e execução das políticas da UE, tais como a política de desenvolvimento rural.

**Programa de desenvolvimento rural (PDR):** Documento elaborado pelo Estado-Membro ou pela região e aprovado pela Comissão para planear e acompanhar a execução da política de desenvolvimento rural.

**QCAA:** Quadro Comum de Acompanhamento e Avaliação. Um quadro único para acompanhamento e avaliação das intervenções no domínio do desenvolvimento rural para o período de programação de 2007-2013, tendo em vista melhorar o desempenho dos programas, garantir a prestação de contas e permitir uma avaliação da medida em que os objetivos foram concretizados.

**Regulamento do Feader:** Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Feader.

**Resultados:** Os efeitos ou alterações diretamente decorrentes da intervenção.



## I

No âmbito da política de desenvolvimento rural da UE, os Estados-Membros podem recorrer ao orçamento da UE para conceder subvenções destinadas a custear investimentos não produtivos (INP). Os INP são investimentos que não geram rentabilidade, rendimentos ou receitas substanciais, nem aumentam de forma significativa o valor da exploração agrícola do beneficiário, mas têm um impacto ambiental positivo. Em especial, os INP devem desempenhar um papel complementar na concretização de objetivos ou compromissos agroambientais que possam ser assumidos ao abrigo de outros regimes ambientais, ou no reforço do valor ambiental das áreas protegidas.

## II

O apoio público a INP é concedido pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) e por cofinanciamento nacional. As taxas de auxílio público aplicadas aos INP são muito superiores às concedidas a outros investimentos produtivos, chegando muitas vezes a 100% do total dos custos de investimento. Relativamente ao período de programação de 2007-2013, foram gastos aproximadamente 860 milhões de euros de fundos públicos em INP. A presente auditoria examinou a relação custo-eficácia dos INP no que se refere ao seu contributo para a concretização dos objetivos ambientais no período de programação de 2007-2013.

## III

As conclusões da presente auditoria baseiam-se no exame dos sistemas de gestão e de controlo dos quatro Estados-Membros que utilizaram 80% do total dos fundos do Feader para INP, bem como em visitas a 28 projetos de INP que figuram entre os tipos de projetos financiados mais frequentemente. Em termos gerais, o Tribunal conclui que o apoio a INP contribuiu para a concretização dos objetivos ambientais relativos à utilização sustentável das terras agrícolas, mas de uma forma ineficaz em termos de custos.

## IV

Apesar de nem sempre terem garantido o papel complementar dos INP em termos de sinergias com outros regimes de apoio, os Estados-Membros orientaram os fundos dos INP para tipos de investimentos com potencial para dar resposta efetiva às suas necessidades agroambientais. No entanto, a auditoria revelou que os Estados-Membros reembolsaram custos de investimento excessivamente elevados ou justificados de forma insuficiente, tornando o apoio a INP ineficaz em termos de custos. Além disso, as insuficiências que afetaram os procedimentos de seleção fizeram com que os Estados-Membros financiassem projetos de INP inelegíveis para financiamento da UE ou selecionassem candidaturas de projetos sem verificarem de forma adequada se cumpriam os critérios fundamentais de seleção.

## V

A auditoria permitiu constatar que 71% dos projetos visitados contribuíram para a concretização de objetivos agroambientais, tais como a proteção da paisagem e da biodiversidade. Para que este contributo tenha uma boa relação custo-eficácia, é essencial que os custos dos INP apoiados sejam razoáveis e justificados. O Tribunal detetou indícios claros de custos excessivos em 75% destes projetos. Como resultado, apenas 5 dos 28 (18%) projetos auditados demonstraram ser eficazes em termos de custos.

## VI

Os problemas relacionados com a razoabilidade dos custos dos INP podem não se limitar à amostra de projetos, uma vez que os casos concretos encontrados resultam de insuficiências nos sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros. Em especial, foram reembolsados custos de investimento com base em custos unitários muito mais elevados do que os preços reais de mercado, ou não foi verificada de forma adequada a veracidade dos custos declarados, ou foi aceite a proposta mais dispendiosa para a realização do investimento sem que se exigisse uma justificação aos beneficiários ou sem que se comparassem os custos propostos com parâmetros de referência. Além disso, o Tribunal detetou diversos casos, em todos os Estados-Membros auditados, em que os INP com características remunerativas óbvias beneficiaram das taxas máximas de auxílio estipuladas para este tipo de investimento, o que significou que, na maioria dos casos, foram integralmente financiados com fundos públicos.

## VII

Verificou-se uma falta de informações sobre o desempenho para demonstrar o que foi realizado com o apoio da UE a INP ao nível da UE e dos Estados-Membros. Os indicadores de acompanhamento disponíveis apenas mediram os dados relativos aos recursos e realizações, tais como o montante de despesa pública, o número de explorações agrícolas beneficiárias do apoio e o volume total de investimento. A inexistência de indicadores de resultados específicos fez com que alguns Estados-Membros juntassem a avaliação de desempenho dos INP à de outros regimes ambientais, partindo do princípio otimista de que todos teriam o mesmo desempenho.

## VIII

O apoio do Feader a INP continua no período de programação de 2014-2020, mas a Comissão e os Estados-Membros ainda não corrigiram a maioria das insuficiências detetadas pelo Tribunal. A principal razão consiste no facto de não terem envidado os esforços necessários para identificar as insuficiências de forma atempada, para permitir a adoção das medidas corretivas necessárias antes do início do novo período. Por um lado, os Estados-Membros não analisaram as causas das irregularidades detetadas através dos seus próprios controlos, tendo em vista melhorar a gestão do regime. Por outro lado, as auditorias da Comissão foram realizadas demasiado tarde para que os Estados-Membros pudessem identificar e corrigir as insuficiências de gestão durante o período de programação de 2007-2013.

## IX

Com base nestas constatações, o Tribunal formula as seguintes recomendações, destinadas a melhorar a relação custo-eficácia dos INP a financiar durante o período de programação de 2014-2020 no domínio do desenvolvimento rural:

- a partir de 2017, a Comissão deve acompanhar a execução dos INP pelos Estados-Membros envolvidos através dos seus relatórios anuais de execução, que também devem incluir o número e a proporção de projetos de INP que foram executados em combinação com outras medidas de desenvolvimento rural ou regimes ambientais, incluindo projetos integrados;

- os Estados-Membros devem incluir, nos seus planos de avaliação, uma análise da medida em que os INP são executados em sinergia com outras medidas de desenvolvimento rural ou outros regimes ambientais;
- os Estados-Membros devem tornar públicos todos os critérios utilizados na seleção e atribuição de prioridades relativamente a INP e verificar, de forma sistemática, a documentação comprovativa que confirme o cumprimento desses critérios. Os Estados-Membros devem garantir igualmente uma separação adequada das funções entre as organizações e as pessoas envolvidas na transmissão e na seleção das candidaturas;
- no que se refere ao novo período de programação, a Comissão deve emitir orientações aos Estados-Membros sobre os critérios de seleção, tendo em devida conta a sua transparência, e verificar se os Estados-Membros aplicam procedimentos adequados para a seleção de projetos;
- a Comissão deve garantir que o contributo dos INP para a concretização dos objetivos agroambientais da UE é acompanhado ou, no mínimo, avaliado de forma específica durante as avaliações do período de programação de 2014-2020;
- os Estados-Membros nos quais o apoio a INP é significativo devem definir indicadores de resultados específicos e prestar informações sobre esses indicadores nas suas avaliações e nos seus relatórios anuais de execução;
- os Estados-Membros devem definir, com a maior brevidade possível, critérios adequados para determinar as características remunerativas dos INP que beneficiam das taxas de ajuda mais elevadas. Com base nesta avaliação, os Estados-Membros devem modular a intensidade do apoio;
- a Comissão deve igualmente fornecer mais orientações sobre a definição desses critérios;
- os Estados-Membros devem executar, sem demora, procedimentos que garantam que os custos dos INP apoiados não excedem os custos praticados no mercado para tipos idênticos de bens, serviços ou trabalhos;

- a Comissão deve, no contexto do seu plano de auditoria plurianual, verificar se os Estados-Membros aplicam, de forma eficaz, os controlos previstos para garantir a razoabilidade dos custos;
- os Estados-Membros devem definir, antes da realização dos primeiros controlos no local relativos ao período de 2014-2020, um método de consolidação e de análise atempadas das causas dos erros detetados durante esses controlos;
- ao planear futuras auditorias, a Comissão deve ter em devida conta a escala das insuficiências identificadas pelo Tribunal neste domínio de despesa, independentemente da sua relevância financeira limitada.

## Apoio da UE a investimentos não produtivos no domínio da agricultura

### 01

Os investimentos não produtivos (INP) são investimentos que não geram rentabilidade, rendimentos ou receitas substanciais, nem aumentam de forma significativa o valor da exploração agrícola do beneficiário, mas têm um impacto ambiental positivo. O apoio público a INP constitui um incentivo financeiro para que os proprietários das explorações agrícolas realizem este tipo de investimentos ambientais. Os INP abrangem diversas componentes, desde a recuperação de características paisagísticas tais como delimitações tradicionais, zonas húmidas, sebes e muros em pedra posta, até à criação e/ou recuperação de um habitat ou elemento paisagístico, tal como a recuperação de charnecas, pastagens ricas em biodiversidade

ou o enriquecimento floral de faixas de proteção (ver **caixa 1**).

### 02

Durante o período de 2007-2013, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) concedeu apoio a INP ao abrigo da medida 216. Tal como indicado no **gráfico 1**, esta medida faz parte do Eixo 2 da política de desenvolvimento rural da UE, relativo ao objetivo global de utilização sustentável das terras agrícolas.

#### Caixa 1

### Exemplos de INP apoiados



Muro em pedra posta em Apúlia (Itália)



Passadiço numa zona húmida em East Devon (Reino Unido)

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

## Estrutura do Eixo 2 da política de desenvolvimento rural da UE relativo à utilização sustentável das terras agrícolas

### Eixo 2 — Melhoria do ambiente e do espaço rural

#### Utilização sustentável das terras agrícolas

211	Pagamentos aos agricultores das zonas de montanha como contrapartida pelas desvantagens naturais
212	Pagamentos aos agricultores para compensação de desvantagens noutras zonas que não as zonas de montanha
213	Pagamentos Natura 2000 e pagamentos relacionados com a Diretiva 2000/60/CE
214	Pagamentos agroambientais
215	Pagamentos relacionados com o bem-estar dos animais
216	Investimentos não produtivos

Fonte: Rede Europeia de Desenvolvimento Rural (REDR)

### 03

O regulamento<sup>1</sup> do Feader estipula que «deve ser concedido apoio aos investimentos não produtivos que sejam necessários para cumprir compromissos assumidos no âmbito de regimes agroambientais ou para atingir outros objetivos agroambientais ou que aumentem o valor de utilidade pública das zonas Natura 2000 e de outras zonas de elevado valor natural».

### 04

Em especial, os INP devem desempenhar um papel complementar de auxílio à utilização sustentável das terras agrícolas, tanto através do aumento do valor ambiental das zonas protegidas como do contributo para o cumprimento de compromissos agroambientais, tais como os apoiados pela medida 214<sup>2</sup> de desenvolvimento rural «pagamentos agroambientais». Em alternativa, os INP podem ser executados de forma independente, tendo em vista a concretização de outros objetivos agroambientais, muitas vezes partilhados por outros regimes e/ou medidas ambientais.

### 05

No período de programação de 2014-2020, o apoio a INP mantém-se ao abrigo da nova submedida<sup>3</sup> 4.4 «apoio a investimentos não produtivos ligados ao cumprimento de objetivos no domínio agroambiental e climático». A medida é essencialmente a mesma de 2007-2013 no que se refere aos fundamentos, âmbito, beneficiários, tipo e nível de apoio. Mantém igualmente o seu papel complementar relativamente a outras medidas<sup>4</sup> e/ou outros objetivos ambientais. O **anexo I** apresenta, para efeitos comparativos, os fundamentos e algumas características da medida nos períodos de programação de 2007-2013 e 2014-2020.

- 1 Considerando 37 do preâmbulo do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) (JO L 277 de 21.10.2005, p. 1).
- 2 A medida 214 de desenvolvimento rural «pagamentos agroambientais» apoia o desenvolvimento sustentável de zonas rurais. Os pagamentos realizados no âmbito desta medida representam 57% dos fundos públicos para a utilização sustentável das terras agrícolas. Estes pagamentos encorajam os agricultores e outros gestores do espaço rural a comprometerem-se voluntariamente a introduzir ou continuar a aplicar métodos de produção agrícola compatíveis com a proteção e melhoria do ambiente, da paisagem e das suas características, dos recursos naturais, dos solos e da diversidade genética.
- 3 Tal como definido no Regulamento de Execução (UE) n.º 808/2014 da Comissão, de 17 de julho de 2014, que estabelece normas de execução do Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) (JO L 227 de 31.7.2014, p. 18).

**06**

A Comissão e os Estados-Membros partilham a responsabilidade de gestão do apoio da UE a INP. Os Estados-Membros devem definir objetivos específicos e executar sistemas de gestão e de controlo eficazes, de forma a garantir que os investimentos apoiados respeitam as regras aplicáveis e são eficazes em termos de custos.

**07**

A Comissão estipula regras de execução e orientações, e aprova os Programas de Desenvolvimento Rural (PDR) nacionais ou regionais, nos quais os Estados-Membros definem os seus objetivos para as medidas de apoio selecionadas. A Comissão acompanha e supervisiona a execução dos programas e verifica se as administrações nacionais dos Estados-Membros estabeleceram sistemas eficazes de gestão e controlo.

**08**

No que se refere ao período de 2007-2013, as taxas de auxílio público definidas para INP podem atingir 100% dos custos totais elegíveis. Estes valores contrastam com a taxa de apoio de 40% geralmente aplicada a outros investimentos produtivos, tais como os relativos à modernização de explorações agrícolas ou ao aumento do valor dos produtos agrícolas. Estas taxas de auxílio público mantêm-se no período de 2014-2020.

**09**

Relativamente ao período de programação de 2007-2013, foram programados aproximadamente 1 014 milhões de euros, ou seja, 1,5% de financiamento público (Feader mais cofinanciamento nacional) para investimentos não produtivos relativos à utilização sustentável de terras agrícolas (ver **quadro 1**). No que se refere ao período de programação de 2014-2020, uma vez que a maioria dos PDR não tinha sido aprovada no momento da redação do presente relatório (finais de maio de 2015<sup>5</sup>), não é possível apresentar os montantes das despesas programadas do Feader.

- 4 A expressão «agroambiental e climático» diz respeito à nova medida 10 de desenvolvimento rural para o período de 2014-2020. Os pagamentos efetuados no âmbito desta medida visam preservar e promover alterações necessárias nas práticas agrícolas, tendo em vista um contributo positivo para o ambiente e o clima.
- 5 De acordo com o sistema SFC2014 da Comissão, em 29.5.2015 tinham sido aprovados pela Comissão 51 documentos de programação, estando 67 em processo de aprovação.

**Quadro 1****Despesas totais do Feader e públicas (Feader mais cofinanciamento nacional) em INP no período de 2007-2013 (em euros)**

Medida	Descrição	Despesas pagas		Despesas programadas	
		Feader	Públicas	Feader	Públicas
<b>216</b>	Investimentos não produtivos	549 900 632	859 331 286	610 843 250	1 013 996 313

Fonte: Sistema SFC2007 da Comissão Europeia (maio de 2015).



# Âmbito e método da auditoria

13

## 10

O Tribunal realizou uma auditoria relativa à relação custo-eficácia dos INP, no que se refere ao seu contributo para o objetivo do Feader de utilização sustentável das terras agrícolas durante o período de programação de 2007-2013, tendo em vista a formulação de recomendações para o novo período de programação. Assim, estas recomendações poderão ser tidas em conta pelos Estados-Membros na elaboração das regras e dos procedimentos de execução que regerão os seus programas, o mesmo sucedendo com a Comissão, que os poderá utilizar designadamente para melhorar o seu acompanhamento dos sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros.

## 11

A auditoria centrou-se na resposta à seguinte questão:

**O contributo dos INP para a utilização sustentável das terras agrícolas apresentou uma boa relação custo-eficácia?**

## 12

Nesta matéria, o relatório do Tribunal apresenta respostas às seguintes subquestões:

- os INP contribuíram de forma eficaz para a concretização dos objetivos agroambientais relacionados com a utilização sustentável das terras agrícolas?

- os custos dos INP apoiados foram justificados e razoáveis?
- a Comissão e os Estados-Membros identificaram e corrigiram as insuficiências que afetaram a relação custo-eficácia dos INP no período de 2007-2013, de forma a proceder a melhorias no período de 2014-2020?

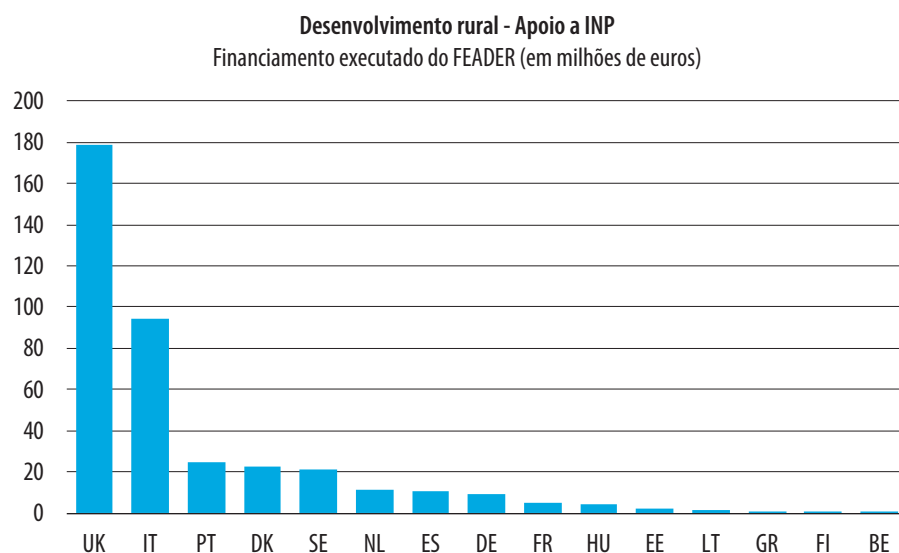
## 13

A auditoria foi realizada entre julho de 2014 e abril de 2015. Centrou-se no período de programação de 2007-2013 e abrangeu os sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros relativos ao apoio a INP, com base numa amostra de 28 projetos que refletiam os INP mais significativos em quatro Estados-Membros<sup>6</sup>: Portugal (Continente), Dinamarca, Reino Unido (Inglaterra) e Itália (Apúlia), que representaram 80% da despesa do FEADER e 60% dos beneficiários da medida 216, à data de início da auditoria (ver **gráfico 2**).

<sup>6</sup> Para efeitos do presente relatório, Estado-Membro pode ser entendido como o país ou uma região desse país.

## Gráfico 2

### Período de programação de 2007-2013 — Despesa do Feader executada em INP



Fonte: Sistema SFC2007 da Comissão Europeia (março de 2014).

## 14

As provas de auditoria foram recolhidas através de exames documentais e visitas de auditoria às autoridades de gestão e aos beneficiários dos Estados-Membros auditados. Relativamente aos 28 projetos de INP auditados, o Tribunal avaliou a sua elegibilidade e complementaridade com outras medidas ou outros objetivos agroambientais, e se os mesmos contribuíram efetivamente para dar resposta às necessidades agroambientais identificadas a um custo razoável. O **anexo II** apresenta os resultados desta avaliação.



## O Tribunal encontrou indícios de apoio eficaz a INP, apesar das insuficiências nos procedimentos de seleção e nos instrumentos de acompanhamento

### 15

O Tribunal examinou os sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros auditados e aplicou os seguintes critérios, tendo em vista avaliar se o apoio a INP contribuiu eficazmente para a utilização sustentável das terras agrícolas:

- os Estados-Membros devem definir claramente as suas necessidades agroambientais específicas no que se refere à utilização sustentável das terras agrícolas e os tipos de INP que podem contribuir para dar resposta a essas necessidades. Tendo em conta que os INP devem complementar outras medidas e/ou outros objetivos agroambientais, os Estados-Membros devem garantir essa complementaridade, estabelecendo uma ligação explícita entre o apoio a INP e essas medidas e/ou objetivos;

- os Estados-Membros devem aplicar de forma eficaz os critérios de seleção de projetos para direcionar o financiamento disponível para os tipos de INP identificados, garantindo, simultaneamente, a transparência e o cumprimento da legislação aplicável;
- os Estados-Membros devem acompanhar a execução dos projetos e avaliar se os INP apoiados contribuíram para a concretização dos objetivos ambientais definidos.

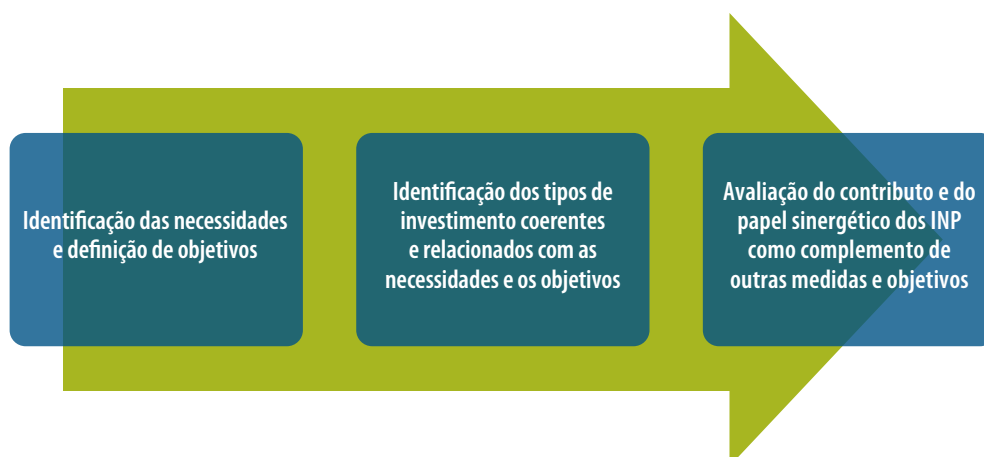
O **gráfico 3** apresenta uma lógica de intervenção que ilustra esses critérios.

### 16

Além desta avaliação dos sistemas de gestão, o Tribunal examinou uma amostra de 28 projetos de INP (ver ponto 13), os PDR dos Estados-Membros, dados de acompanhamento e relatórios de avaliação pertinentes.

Gráfico 3

## Lógica de intervenção dos INP no âmbito do período de programação de 2007-2013



**Apesar da definição alargada de necessidades agroambientais, os Estados-Membros direcionaram a ajuda restringindo os tipos de INP elegíveis para financiamento**

**17**

Para ser eficaz, o apoio a INP deve ser orientado para a satisfação de necessidades agroambientais específicas relacionadas com a utilização sustentável das terras agrícolas. O Tribunal constatou que, apesar de terem definido as suas necessidades agroambientais em termos gerais, todos os Estados-Membros atenuaram o risco de apoio não orientado, restringindo os tipos de INP elegíveis para financiamento. O **anexo III** apresenta uma síntese das necessidades e dos objetivos agroambientais, bem como dos tipos de INP analisados em cada Estado-Membro. Este anexo demonstra que existe efetivamente uma coerência global entre o tipo de INP selecionados pelos Estados-Membros e as necessidades agroambientais descritas nos seus PDR.

**18**

Ao considerar a afetação financeira do apoio público, dois Estados-Membros direcionaram essencialmente o auxílio para projetos relativos à preservação e proteção da paisagem. No caso de Portugal, 89% do apoio a INP disseram respeito à recuperação de muros tradicionais em pedra posta que suportam os vinhedos em socalcos do Vale do Douro. No caso de Itália (Apúlia), 97% do apoio público a INP disseram respeito à recuperação de muros tradicionais em pedra posta que constituem uma característica dos sistemas agrícolas regionais e da paisagem. Trata-se de exemplos de uma opção clara de concentração do apoio a INP na resposta a uma necessidade agroambiental.

**Os quatro Estados-Membros auditados referiram a complementaridade do apoio a INP, mas apenas dois a aplicaram a nível operacional para promover sinergias com outros regimes de apoio**

**19**

O regulamento do Feader atribuiu aos INP um papel complementar (ver pontos 3 e 4), mas concedeu aos Estados-Membros a possibilidade de escolher o nível a que essa complementaridade deve ocorrer. A auditoria identificou referências à complementaridade em todos os Estados-Membros auditados, mas apenas em dois deles — Portugal (Continente) e Reino Unido (Inglaterra) — esta complementaridade foi definida a um nível operacional para promover realmente sinergias entre os diferentes regimes de apoio ambiental. Em especial, estes dois Estados-Membros integraram o apoio a INP na medida 214 do FEADER «pagamentos agroambientais», na medida em que o acesso a apoio a INP exigia a existência de um compromisso agroambiental relacionado com esta medida de desenvolvimento rural.

**20**

Por outro lado, a Dinamarca e Itália (Apúlia) definiram a complementaridade em termos menos práticos e mais vagos, uma vez que o INP foi relacionado com objetivos agroambientais gerais definidos nos seus PDR (por exemplo, preservação da paisagem e proteção dos recursos naturais), que eram partilhados por outras medidas do Feader no âmbito do Eixo 2 (ver **gráfico 1**). No entanto, não foi desenvolvida uma complementaridade entre medidas. A **caixa 2** apresenta exemplos de sinergias e de complementaridade definida de forma vaga no apoio a INP.

### Exemplos de complementaridade com outras medidas/outros objetivos

Em Portugal (Continente), os regimes de INP que apoiam a recuperação de muros tradicionais em pedra posta no vale do Douro exigem que os candidatos sejam beneficiários dos pagamentos agroambientais no âmbito da medida 214. Ao abrigo desta medida, os beneficiários recebem apoio financeiro para assumir um conjunto de compromissos agroambientais. Um destes compromissos consiste na manutenção dos muros em pedra posta existentes nas suas explorações agrícolas em boas condições, durante um período de mínimo de cinco anos. Nesses casos, o apoio a INP para recuperação de muros em pedra posta complementa o compromisso que exige a sua manutenção, e ambas as medidas combinadas contribuem para o objetivo de manter em boas condições uma característica paisagística importante nessa região.

No caso do Reino Unido (Inglaterra), o regime voluntário *Environmental Stewardship* efetua pagamentos (financiados no âmbito da medida 214 de desenvolvimento rural) aos gestores de espaços rurais que se comprometam a gerir as suas terras em prol de objetivos agroambientais. Este regime é composto por diversos níveis, com requisitos crescentes: o mais elevado desses níveis (*High-Level Stewardship*) inclui a possibilidade de financiamento de determinados tipos de trabalhos de infraestrutura (por exemplo, a recuperação de paisagens e elementos característicos ou delimitações tradicionais) a realizar pelos beneficiários. O apoio a INP concede o financiamento para estes trabalhos de infraestrutura.

No caso de Itália (Apúlia) e da Dinamarca, o apoio a INP foi relacionado com a concretização de objetivos agroambientais gerais que foram definidos para todo o Eixo 2, tais como a proteção das paisagens rurais e a manutenção da biodiversidade, não tendo sido limitado a zonas específicas, identificadas como tendo um especial valor ambiental. Em Itália (Apúlia), apenas é exigido aos beneficiários do apoio que pratiquem uma atividade agrícola, enquanto na Dinamarca o beneficiário pode ser qualquer entidade privada ou pública, incluindo proprietários ou arrendatários de terras agrícolas, com exceção da submedida relativa à aquisição de terras para criação de zonas húmidas, em relação à qual o único beneficiário era o Estado dinamarquês.

## 21

O Tribunal considera que a possibilidade de integrar o apoio a INP noutras medidas de desenvolvimento rural, como a medida 214, permite uma relação potencialmente mais forte com outros compromissos agroambientais já existentes, encorajando, por conseguinte, um efeito sinérgico reforçado no que se refere à concretização de objetivos agroambientais.

## 22

No entanto, esta integração de medidas também representa um risco de sobreposição do apoio, se as atividades a financiar ao abrigo de cada medida não forem claramente demarcadas. Foi o caso de Portugal

(Continente), em que o apoio concedido ao abrigo da medida 214 «pagamentos agroambientais» incluiu montantes para manutenção/recuperação de partes de muros em pedra posta que necessitavam de trabalhos de recuperação (mau estado). Em consequência, os pagamentos efetuados ao abrigo da medida 214, relativos ao compromisso de manutenção, tanto podiam incluir muros que deviam ser mantidos como recuperados. Simultaneamente, o custo dos trabalhos de recuperação também podia ser suportado a 100%, ao abrigo do apoio a INP. Assim sendo, a intensidade do auxílio de apoio à reconstrução de alguns muros em pedra posta poderia, objetivamente, exceder os 100%. O Tribunal detetou quatro destas situações nos seis projetos visitados em Portugal.

## 23

Em termos globais, a opção tomada pelos Estados-Membros na execução do apoio a INP foi refletida na amostra de projetos visitados pelo Tribunal, sendo que 16 dos 28 projetos visitados foram executados em sinergia com outras medidas de desenvolvimento rural e a maioria dos projetos (21 em 28) foram considerados complementares relativamente a outros objetivos agroambientais (ver o **anexo II** para mais pormenores).

### As deficiências nos procedimentos de seleção dos Estados-Membros auditados resultaram no apoio a INP inelegíveis ou cuja seleção foi justificada de forma insuficiente

## 24

Os Estados-Membros devem orientar os escassos recursos públicos para as propostas de projeto que melhor respondem às suas necessidades nacionais ou regionais, respeitando simultaneamente a regulamentação aplicável e os princípios de igualdade de acesso e de transparência. O Tribunal examinou os procedimentos de seleção em vigor nos Estados-Membros auditados e detetou que, à exceção de um, todos os casos continham insuficiências nesta matéria. A **caixa 3** apresenta exemplos dessas insuficiências.

## Caixa 3

### Insuficiências detetadas na seleção dos projetos de INP

#### a) Seleção de investimentos inelegíveis

##### Dinamarca

Os estudos preliminares (ou seja, de viabilidade) para projetos relativos a zonas húmidas são tratados como INP separados, estando sujeitos a procedimentos de aprovação distintos e sendo economicamente independentes de qualquer investimento que venha a ser feito numa fase posterior. No entanto, o artigo 55.º do Regulamento (CE) n.º 1974/2006<sup>7</sup> prevê que o custo geral de uma operação de investimento elegível para financiamento só possa ser considerado como tal se existir efetivamente uma operação de investimento. O Tribunal considera que este requisito protege os princípios da otimização de recursos, uma vez que impede que os fundos da UE sejam utilizados em ações que não contribuem para os objetivos do regime de apoio. Trata-se do caso dos estudos de viabilidade, que não resultam em investimentos concretos. Neste Estado-Membro, menos de metade dos estudos preliminares financiados foram efetivamente seguidos de candidaturas separadas para investimentos reais em zonas húmidas. Além disso, em diversos casos, os estudos de viabilidade com uma conclusão positiva não resultaram na execução de projetos concretos.

<sup>7</sup> Regulamento (CE) n.º 1974/2006 da Comissão, de 15 de dezembro de 2006, que estabelece normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) (JO L 368 de 23.12.2006, p. 15).

## Itália (Apúlia)

As autoridades nacionais estipularam que apenas os proprietários de explorações agrícolas registados no registo de exploração da Câmara do Comércio podem ter acesso ao apoio a INP. O Tribunal constatou que três dos seis beneficiários visitados no local não cumpriram este requisito e, por conseguinte, não deveriam ter tido acesso ao apoio a INP.

### b) Transparência insuficiente na seleção de projetos

## Reino Unido (Inglaterra)

As autoridades nacionais identificam explorações que poderiam beneficiar de apoio. Utilizam, para o efeito, listas pré-definidas de explorações classificadas por ordem de prioridade em função do seu potencial de realização de resultados ambientais, seguindo-se um procedimento de negociação entre as autoridades nacionais e os potenciais beneficiários. No entanto, não estavam disponíveis informações sobre a base a partir da qual foram determinadas as prioridades e a avaliação do mérito das candidaturas. Além disso, a documentação do regime sugere que a inclusão de novas propostas de gestão de terras é deixada ao critério dos funcionários nacionais.

## Dinamarca

Os pedidos de ajuda relativos a INP em plantações coletivas são submetidos às autoridades de gestão quase exclusivamente por uma associação nacional de proprietários e arrendatários de terras. Esta associação nacional decide, com base nos seus próprios critérios, a associação local que participará nos projetos apresentados e, em última análise, os projetos a apoiar. Além disso, a associação nacional participa no comité consultivo que determina a prioridade relativa das candidaturas apresentadas. Na opinião do Tribunal, esta situação constitui um potencial conflito de interesses.

### c) Verificação inadequada de critérios de seleção fundamentais

## Itália (Apúlia)

No convite à apresentação de propostas de 2009 relativo ao apoio a INP para recuperação de muros em pedra posta, foram aprovadas 602 das 3 887 candidaturas apresentadas, correspondendo a uma despesa pública total de 42,7 milhões de euros. Os critérios de atribuição de prioridades concediam um máximo de sete pontos. Todas as candidaturas com menos de seis pontos foram excluídas.

Um dos critérios decisivos de atribuição de prioridades foi a classificação das propriedades com olival como tendo elevado valor ambiental e paisagístico. Os candidatos que preenchessem este critério recebiam dois pontos, o que foi decisivo para não serem excluídos.

As autoridades nacionais não verificaram o cumprimento deste critério específico de forma independente. A tarefa foi atribuída às associações de produtores, que tinham de certificar se os seus membros preenchiam este critério.

**Verificou-se uma falta de informações pertinentes para demonstrar o que foi realizado com o apoio da UE a INP ao nível da UE e dos Estados-Membros...**

**25**

O acompanhamento e a avaliação constituem elementos fundamentais para garantir que o apoio do Feader a INP é bem utilizado. Para o período de 2007-2013, o regulamento relativo ao desenvolvimento rural introduziu um «Quadro Comum de Acompanhamento e Avaliação» (QCAA). O QCAA utilizava indicadores comuns destinados a refletir os progressos realizados face aos objetivos de desenvolvimento rural, de modo a permitir comparar cada PDR e agregar os dados. Uma vez que os indicadores comuns não conseguem refletir plenamente a totalidade dos efeitos de cada regime de apoio, cabia igualmente aos Estados-Membros definirem um número limitado de indicadores adicionais.

**26**

O Tribunal detetou diversas insuficiências no acompanhamento e na avaliação, que resultaram numa inexistência generalizada de informações pertinentes sobre os resultados obtidos pelos INP, e designadamente em que medida esses INP contribuíram para a concretização de objetivos agroambientais relacionados com a utilização sustentável das terras agrícolas.

**27**

Em primeiro lugar, durante a fase de programação os Estados-Membros não definiram indicadores de base adicionais relativos ao apoio a INP. A utilização de indicadores de base adicionais permitiria estabelecer um contexto no qual a afetação de recursos para apoio a INP fosse mais clara, bem como comparar o contributo deste apoio no final do período. A **caixa 4** apresenta um exemplo da forma como os indicadores de base poderiam facilitar a medição dos resultados obtidos com o apoio a INP.

**Caixa 4**

**Exemplos de possíveis indicadores de base**

**Itália (Apúlia) e Portugal (Continente)**

A recuperação de muros em pedra posta era o principal tipo de INP definido no PDR (97% do apoio público total em Apúlia, 89% em Portugal). No entanto, as autoridades nacionais não definiram uma situação de base no que se refere à quantidade total de muros em pedra posta nas zonas que beneficiavam deste tipo de apoio a INP, à quantidade destes muros identificada como tendo necessidade de manutenção no início do período de programação, nem à quantidade destes muros que se pretendia recuperar no final do período de programação, o que teria permitido obter uma noção mais concreta do significado e da eficácia dos recursos afetados a este tipo de INP.

## 28

Em segundo lugar, os indicadores comuns do QCAA medem os dados relativos a recursos e realizações, tais como o montante de despesa pública, o número de explorações beneficiárias do apoio e o volume total de investimento, mas são especialmente inadequados para efeitos de avaliação do impacto das medidas de investimento, tais como os INP. Do mesmo modo, o indicador comum de resultados obtido para o apoio a INP tem em conta a superfície do terreno (medida em número de hectares) no âmbito de regimes de gestão de terras bem-sucedidos sendo, por conseguinte, irrelevante para expressar a ligação ou o contributo de uma medida de investimento.

## 29

Apesar da falta de adequação dos indicadores comuns de resultados, que foi explicitamente reconhecida nos PDR de Portugal (Continente) e do Reino Unido (Inglaterra), os Estados-Membros auditados não definiram indicadores adicionais para recolher esta importante informação no que se refere ao apoio a INP.

## 30

A avaliação também é uma fonte passível de produzir informações relevantes. Contrariamente ao exame regular realizado pelo acompanhamento, a avaliação consiste na recolha e análise periódicas de provas, incluindo as informações produzidas para efeitos de acompanhamento. No momento da auditoria, apenas estavam disponíveis as avaliações intercalares realizadas a meio do período. O exame destes relatórios de avaliação revelou que não continham informações pertinentes sobre os resultados obtidos com o apoio a INP. Esta situação deveu-se essencialmente à combinação de uma execução tardia com a falta de informações de acompanhamento pertinentes. Com efeito, o exame dos diferentes relatórios de avaliação intercalar efetuado pela Comissão revelou a reduzida disponibilidade e exaustividade dos dados de acompanhamento. A **caixa 5** apresenta exemplos da escassez de informações relativas ao desempenho do apoio a INP.

### Caixa 5

#### Exemplos de referências feitas ao apoio a INP nos relatórios de avaliação intercalar

No caso de Portugal (Continente), a avaliação intercalar não continha qualquer referência aos INP, em virtude da execução tardia da medida.

No que se refere a Itália (Apúlia), a avaliação intercalar forneceu informações sobre os resultados do apoio a INP e a sua correlação com os benefícios ambientais. No entanto, no momento da avaliação intercalar não tinham sido pagas quaisquer despesas, o que sugere que o relatório se limitou a repetir os benefícios ambientais pretendidos, expressos no PDR e no relatório de avaliação *ex ante*.

No caso da Dinamarca, a avaliação intercalar revelou que as medidas nacionais de execução do apoio a INP não continham uma definição dos objetivos operacionais.

No que se refere ao Reino Unido (Inglaterra), a avaliação intercalar incluiu uma recomendação específica sobre a necessidade de definir novos indicadores, de forma a permitir a avaliação da eficácia e da pertinência do apoio a INP.

### 31

As questões acima descritas impediram as autoridades nacionais de retirarem conclusões significativas sobre o sucesso ou a eficácia do apoio a INP no que se refere ao seu contributo para a concretização de outras medidas ou objetivos ambientais. Esta situação pode ter levado, por exemplo, os Estados-Membros que restringiram o apoio a INP a beneficiários de outras

medidas de desenvolvimento rural, tais como pagamentos agroambientais, a juntar a avaliação de ambas as medidas, partindo do princípio otimista de que o desempenho da última num determinado sentido implicaria que os INP teriam tido um desempenho idêntico, apesar da falta de dados objetivos relativos aos resultados do apoio a INP (ver **caixa 6**).

#### Caixa 6

#### Exemplo de uma avaliação conjunta

No caso do Reino Unido (Inglaterra), as autoridades nacionais afirmaram que, ao avaliar o desempenho dos INP, consideraram conjuntamente o desempenho de duas medidas (214 pagamentos agroambientais/216 INP). No entanto, a demonstração da forma como a ajuda a INP contribuiu para os benefícios a longo prazo dos compromissos agroambientais é afetada pela inexistência de objetivos e indicadores específicos relativos aos INP.

**... no entanto, o Tribunal encontrou indícios de que 71% dos INP auditados contribuíram para os objetivos relacionados com a utilização sustentável das terras agrícolas**

### 32

Tal como indicado no ponto 13, o Tribunal examinou uma amostra de 28 projetos de INP. Tendo em vista avaliar se estes projetos contribuíram de forma eficaz para a utilização sustentável das terras agrícolas, o Tribunal avaliou se:

- os projetos eram elegíveis para apoio do Feader;
- deram resposta a necessidades ambientais reconhecidas pelos Estados-Membros nos seus PDR e prosseguiram objetivos relacionados com a utilização sustentável das terras agrícolas;

- os investimentos com eles relacionados foram realizados nos termos planeados e se mantinham no momento das visitas de auditoria. O **anexo II** apresenta os resultados desta avaliação para cada projeto, juntamente com uma análise da razoabilidade dos respetivos custos, desenvolvida na seção que se segue.



## Observações

### 33

Em matéria de elegibilidade, o Tribunal constatou que quatro projetos não eram elegíveis, situação que já se verificava no momento da candidatura (ver **caixa 3**). Além disso, o Tribunal identificou três projetos inelegíveis, em virtude de acontecimentos ocorridos durante a sua execução (ver ponto 44). Uma vez que estes sete projetos (25%) não deveriam ter sido apoiados com financiamento do Feader, o Tribunal considera que os mesmos não contribuíram para a concretização dos objetivos da medida.

### 34

O Tribunal identificou provas que sugerem que 20 dos restantes 21 projetos deram resposta a necessidades agroambientais identificadas. As necessidades abrangidas com maior frequência foram a proteção da paisagem e da biodiversidade. Além disso, estes projetos foram executados conforme planeado e funcionavam de forma sustentável no momento das visitas de auditoria. Em termos globais, o Tribunal detetou indícios de que 20 dos 28 projetos examinados (71%) contribuíram para a concretização dos objetivos agroambientais relacionados com a utilização sustentável das terras agrícolas.

### Os custos dos INP apoiados nos Estados-Membros auditados foram muitas vezes excessivamente elevados ou justificados de forma insuficiente

### 35

Para que o seu contributo para a utilização sustentável das terras agrícolas tenha uma boa relação custo-eficácia, os INP devem não só dar resposta às respetivas necessidades ambientais, como também fazê-lo a um custo razoável. Com efeito, dado que a percentagem de financiamento dos custos de investimento com fundos públicos é superior (até 100%) à das outras medidas de investimento do Feader, os beneficiários de INP podem ter menos incentivos para conter os custos. Os Estados-Membros deveriam, por conseguinte, prestar especial atenção no que se refere a garantir que apenas reembolsam custos de investimento razoáveis e devidamente justificados.

### 36

Tal como referido no ponto 3, o fundamento para a concessão de apoio público a INP é conceder aos beneficiários um incentivo financeiro para a realização de investimentos que não geram uma rentabilidade significativa, mas que produzem um impacto ambiental positivo. Por esse motivo, a taxa de apoio pode atingir 100% da despesa elegível para INP. Tendo em conta que quase todos os tipos de investimento têm potencial para gerar, direta ou indiretamente, benefícios económicos, a regulamentação aplicável prevê que os INP não gerem uma rentabilidade económica significativa para o beneficiário. No entanto, a Comissão não emitiu orientações sobre a definição de rentabilidade económica significativa, nem a forma como os Estados-Membros a devem avaliar.

### 37

O Tribunal considera que, para salvar o princípio da economia, os Estados-Membros devem ter em conta as características remunerativas ou geradoras de rentabilidade<sup>8</sup> das operações sujeitas a apoio a INP, quando determinam o montante de apoio público que as mesmas devem receber. Em especial, esta taxa de apoio deve ser definida em conformidade com a relevância das características remunerativas ou dos benefícios agronómicos esperados do INP, num intervalo situado entre as taxas de financiamento concedidas a investimentos produtivos normais, que se situam geralmente nos 40%, e a taxa máxima de 100% permitida para os INP.

### 38

O Tribunal examinou as taxas de apoio público aplicadas a INP pelos quatro Estados-Membros visitados e avaliou se essas taxas eram moduladas de forma a ter em conta quaisquer características produtivas, numa amostra de 28 projetos relativos a INP. O Tribunal avaliou igualmente a razoabilidade dos custos destes INP. Em termos gerais, o Tribunal constatou que a maioria dos INP continha, de facto, características produtivas, que não foram tidas em conta pelos Estados-Membros para reduzir as elevadas taxas de financiamento público aplicadas. O Tribunal também detetou problemas sistémicos no que respeita a garantir de razoabilidade dos custos em todos os Estados-Membros.

### Os INP recebem elevados níveis de financiamento público, ainda que por vezes contenham componentes remunerativas

### 39

Todos os Estados-Membros auditados definiram taxas específicas para apoio a INP. Enquanto Portugal (Continente) e Itália (Apúlia) definiram o apoio em 100% das despesas elegíveis, a Dinamarca e o Reino Unido (Inglaterra) definiram taxas específicas por tipo de INP, de 50% no caso dos INP com características remunerativas até 100% na ausência dessas características. Os exemplos de modulação incluem projetos de construção de vedações, cofinanciados a uma taxa de 50% no Reino Unido (Inglaterra), projetos de recuperação de sebes, financiados a uma taxa de 60%, tanto na Dinamarca como no Reino Unido, e projetos financiados a uma taxa de 100%, tais como projetos que envolvam reconversão de terras em charnecas (Reino Unido) e aquisição pública de terrenos para criação de zonas húmidas (Dinamarca).

### 40

O Tribunal considera que o PDR do Reino Unido (Inglaterra) foi o único que teve em conta, na determinação da taxa de apoio individual a cada INP, questões como os benefícios ambientais e agronómicos esperados ou as falhas do mercado.

8 As características produtivas ou remunerativas de um investimento são as que resultam num aumento do valor ou da rentabilidade da exploração agrícola, ou contribuem para esse aumento. Podem assumir a forma de benefícios económicos ou agronómicos, tais como o papel estrutural do investimento nos sistemas de exploração agrícola, a redução dos custos das operações associadas ao investimento ou o aumento da produção da exploração agrícola.

## 41

No entanto, o Tribunal identificou, em todos os Estados-Membros visitados, INP cujas características remunerativas não foram tidas em conta para efeitos de determinação das taxas de apoio concedidas e que foram, na realidade, as mais elevadas. O Tribunal considera que esta situação prejudica o princípio da economia, uma vez que envolve pagamentos excessivos para determinados tipos de bens que poderiam ter sido obtidos a um custo inferior, tendo em vista a partilha de benefícios gerados para o beneficiário e/ou entidades associadas:

- em Portugal (Continente), a recuperação de muros em pedra posta que sustêm a produção em socalcos no Vale do Douro representou a maior parte dos INP apoiados (89% da despesa total para a medida). A taxa de apoio foi de 100% das despesas elegíveis, limitadas a 70 000 euros por exploração agrícola. O Tribunal considera que este tipo de INP inclui uma componente produtiva, uma vez que os muros desempenham um papel estrutural no sistema de socalcos utilizado na região em que os investimentos foram realizados, pelo que o elemento paisagístico não é o único determinante para os sistemas agrícolas em questão. A taxa muito elevada praticada em Portugal (Continente) contrasta com a do Reino Unido (Inglaterra), onde os projetos relativos a muros em pedra receberam uma taxa de apoio de 60%. Além disso, o Tribunal constatou que num dos seis INP visitados, o apoio destinado à manutenção de estruturas agrícolas tradicionais resultou em apoio a uma estrutura não tradicional que era utilizada para as operações agrícolas;
- em Itália (Apúlia), a recuperação de muros em pedra posta que delimitam as parcelas agrícolas representou a maior parte (97% da

despesa total para a medida) de INP apoiados nessa região. A taxa de apoio foi de 100% das despesas elegíveis, sem limitação do valor no primeiro período de candidaturas. Nos períodos subsequentes, foi estipulado um limite de despesas de 100 000 euros. O Tribunal considera que este tipo de INP inclui uma componente produtiva, uma vez que os muros em pedra são utilizados como cercas para manter o gado em certas zonas de pastagem ou para proteger as plantações dos estragos causados por animais selvagens ou por gado da vizinhança. A taxa muito elevada praticada em Itália (Apúlia) contrasta com a do Reino Unido (Inglaterra), onde os projetos relativos a muros em pedra receberam uma taxa de apoio de 60%;

- no Reino Unido (Inglaterra), apesar da existência de uma metodologia que permite ter em conta o grau de impacto económico dos INP apoiados na determinação da taxa de ajuda, o Tribunal constatou que 4 dos 10 projetos visitados no local, todos financiados a uma taxa de 100%, envolviam benefícios económicos significativos para os beneficiários e/ou entidades associadas. Em dois casos relativos à recuperação de turfeiras degradadas<sup>9</sup>, os beneficiários geriram os projetos numa parceria que incluía duas companhias de água. Os dois projetos estão localizados nas bacias hidrográficas de dois reservatórios de água geridos por essas empresas. O interesse económico dessas empresas consiste na redução dos custos de tratamento das águas, resultante da execução destes INP. Apesar de estes projetos estarem abrangidos pelo âmbito do apoio a INP, o interesse económico das empresas de água deveria ter sido tido em conta para efeitos de definição da taxa de apoio.

9 As turfeiras são zonas húmidas com uma espessa camada de solo orgânico (turfa) coberta de água, composta por matéria vegetal morta e em decomposição. As turfeiras incluem charnecas, pauis, turfeiras baixas, florestas de pântanos turfosos e tundra congelada.

Num outro caso, o beneficiário utilizou o apoio para aquisição de equipamento essencialmente utilizado na sua atividade económica de proprietário florestal. O quarto caso diz respeito à recuperação de edifícios históricos numa propriedade na qual o beneficiário gere um alojamento «*Bed and Breakfast*». Estes dois projetos beneficiaram de uma taxa de apoio significativamente superior à taxa que teriam recebido para investimentos produtivos, ao abrigo de outras medidas de desenvolvimento rural previstas para tipos de projetos semelhantes;

- na Dinamarca, apesar da decisão das autoridades nacionais de que os INP relativos a operações comerciais deveriam receber taxas de apoio inferiores a 75%, o Tribunal constatou que 2 dos 6 projetos visitados se referiam a pastagens relacionadas com operações comerciais, mas recebiam uma taxa de apoio normal de 75%. Estes projetos incluíam, entre outras atividades, a construção de vedações e a criação/extensão de zonas de pastagem para o gado de estábulo já existente, o que resultou no aumento do número do gado de criação ou no arrendamento de algumas das zonas de pastagem adicionais.

## Os Estados-Membros auditados financiaram investimentos com custos excessivamente elevados ou justificados de forma insuficiente

### 42

O Tribunal examinou os procedimentos em vigor nos Estados-Membros auditados para garantir a razoabilidade dos custos dos INP apoiados. Os auditores observaram insuficiências em todos os Estados-Membros visitados.

### 43

No que se refere a Portugal, no caso dos muros em pedra posta que sustentam os socos agrícolas no Vale do Douro (representando 89% do apoio total a INP), as autoridades nacionais tinham definido um custo unitário máximo elegível excessivo, quando comparado com parâmetros de referência independentes<sup>10</sup> ou com tipos idênticos de INP noutros Estados-Membros (ver **caixa 7**).

### 44

Além disso, o Tribunal constatou que, em Portugal, uma das condições de elegibilidade para INP que impliquem a realização de obras públicas é a detenção de um alvará pelo contratante que execute os trabalhos, situação que não foi respeitada em 3 dos 6 projetos visitados no local. Um exame mais detalhado revelou que 12 dos 20 processos de beneficiários adicionais examinados foram afetados pela mesma questão de elegibilidade. Um acompanhamento limitado realizado pelas autoridades nacionais revelou que os contratantes utilizados por cinco desses beneficiários estavam envolvidos em 79 casos idênticos.

10 Parâmetros de referência obtidos a partir da base de dados pública da Associação dos Industriais da Construção Civil e Obras Públicas (AICCOPN).

**Exemplos de custos excessivamente elevados — Portugal (Continente)**

As autoridades nacionais definiram um custo unitário máximo elegível de 250 euros por metro cúbico, no caso da construção de muros em pedra posta para sustentar os socacos agrícolas. De acordo com os dados fornecidos pelas autoridades nacionais, o custo médio pago aos beneficiários foi de 198 euros por metro cúbico. Os parâmetros de referência profissionais independentes, tais com os custos de referência da Associação dos Industriais da Construção Civil e Obras Públicas, sugerem que o custo unitário para trabalhos idênticos deve ser de 75 euros por metro cúbico.

No caso dos muros em pedra posta utilizados exclusivamente como cercas, que constituem outro tipo de INP, o custo unitário máximo definido de 150 euros por metro cúbico pode ser comparado com INP semelhantes em Itália (Apúlia), em que o custo unitário máximo elegível foi de 74 euros por metro cúbico, no primeiro convite à apresentação de candidaturas; este valor foi posteriormente reduzido para 61 euros por metro cúbico no segundo convite à apresentação de candidaturas. No Reino Unido (Inglaterra), o custo unitário máximo elegível foi de 75 euros por metro linear.

**45**

Na Dinamarca, os procedimentos em vigor para verificação dos custos reembolsados não exigiam o exame de toda a documentação comprovativa. Com efeito, era considerada suficiente a apresentação de uma declaração elaborada pelo auditor do beneficiário, relativa ao cumprimento da regulamentação ambiental e legal, incluindo o concurso. Do mesmo modo, até ao final de 2013, as autoridades dinamarquesas não verificaram se as faturas apresentadas tinham efetivamente sido pagas pelo beneficiário antes do pedido de reembolso. O Tribunal constatou igualmente que as autoridades nacionais não verificaram se os pedidos de pagamento apresentados pelos beneficiários incluíam IVA dedutível, que não é elegível. Como resultado, num dos seis INP examinados pelo Tribunal na Dinamarca, o IVA dedutível, num montante de 20% do total dos custos de investimento declarados, foi subsequentemente reembolsado. A partir do final de 2013 entrou em vigor um novo procedimento de verificação dos custos, mas o Tribunal não encontrou provas, tais como uma ordem de serviço ou uma comunicação oficial ao pessoal, que documentassem a aplicação do novo procedimento.

**46**

No Reino Unido (Inglaterra), o Tribunal examinou, quando aplicável, a documentação da contratação e os contratos de prestação de serviços celebrados entre os beneficiários e terceiros para a gestão de 10 projetos de investimento. O Tribunal identificou situações em que os custos efetivamente incorridos foram superiores ao custo de opções alternativas que tinham sido propostas. Noutras situações, a análise das propostas não recorreu à comparação com parâmetros de referência, tendo em vista atenuar o risco de adjudicação do contrato a uma proposta com um preço sobredimensionado (ver **caixa 8**). Além disso, a falta de visitas físicas pelas autoridades nacionais constitui uma insuficiência no que se refere a garantir a realidade bem como a otimização dos recursos dos INP apoiados, especialmente tendo em conta as elevadas taxas de apoio e a inexistência de um fator dissuasor, tal como uma participação financeira significativa por parte dos beneficiários.

## Caixa 8

**Exemplos de custos excessivamente elevados — Reino Unido (Inglaterra)**

Em três dos dez projetos visitados no local, a documentação da contratação revelou que o custo com INP foi superior ao necessário, uma vez que existiam alternativas menos dispendiosas. Os exemplos incluem a utilização de serviços de transporte aéreo, remoção de madeira, trabalhos preparatórios de terraplanagem e recuperação de uma estrutura histórica, em relação aos quais as propostas selecionadas excediam o custo proposto pelos concorrentes em 65%, 139% e 31%, respetivamente.

Em três outros projetos visitados no local, as propostas vencedoras corresponderam ao custo menos elevado. No entanto, na ausência de um sistema de referência para avaliação da razoabilidade dos custos das propostas, o risco relativo à razoabilidade dos custos não é atenuado, por exemplo, nos casos em que os preços de todas as propostas relativas a um INP sejam sobredimensionados.

**47**

No caso de Itália (Apúlia), a auditoria revelou que os custos de INP relativos a muros em pedra posta eram sistematicamente idênticos ao custo unitário máximo elegível. Apesar de o Tribunal apenas ter detetado indícios de que os custos unitários máximos foram fixados a um nível elevado, é evidente que a execução de projetos de INP em condições diferentes, dependentes da sua localização (terrenos montanhosos ou planos) requer a diferenciação de, pelo menos, alguns dos custos dos investimentos (ver **caixa 9**).

**48**

Acresce que as faturas apresentadas pelos beneficiários de quatro dos seis INP visitados em Itália (Apúlia) não forneceram informações suficientes que permitissem aferir as quantidades de muros em pedra posta recuperados, nem a localização dos trabalhos. Assim sendo, as autoridades nacionais não puderam garantir a razoabilidade dos custos nem a realidade das operações apoiadas.

## Caixa 9

**Exemplos de custos excessivamente elevados — Itália (Apúlia)**

As condições de apoio a muros em pedra posta permitiram que os beneficiários utilizassem a sua própria mão de obra agrícola para justificar uma parte dos custos dos trabalhos. Os custos remanescentes dos trabalhos teriam de ser realizados por contratantes externos e as despesas comprovadas com faturas. Paralelamente ao alinhamento sistemático dos custos com INP com o custo máximo elegível, não existia um requisito que obrigasse a abrir um concurso para a seleção de contratantes externos.

Um indício de que o custo máximo elegível definido para os muros em pedra posta foi estipulado a um nível elevado consiste no facto de, no convite à apresentação de candidaturas de 2011, o custo unitário máximo elegível ser 23% inferior ao do convite à apresentação de candidaturas de 2009. Apesar desta redução, a procura de apoio a INP excedeu o financiamento disponível.

A falta de concursos competitivos, combinada com o alinhamento sistemático dos custos com os custos unitários máximos elegíveis, definidos a níveis elevados, representa um risco para a relação custo-eficácia do apoio.



## Verificaram-se problemas com a razoabilidade dos custos na maioria dos INP auditados pelo Tribunal

### 49

O **anexo II** apresenta informações detalhadas sobre os 28 projetos visitados no local, assim como avaliações individuais sobre a existência de componentes produtivas nos projetos e a razoabilidade dos respetivos custos. Inclui igualmente uma avaliação global do Tribunal sobre a respetiva relação custo-eficácia.

### 50

Tal como referido no ponto 34, 71% dos projetos auditados foram eficazes na medida em que contribuíram para a concretização de objetivos relacionados com a utilização sustentável das terras agrícolas. O Tribunal encontrou indícios de custos excessivos em 75% destes projetos. A análise conjunta da eficácia e da razoabilidade dos custos indica que, em termos gerais, apenas 5 dos 28 INP auditados (ou seja, 18%) prestaram um contributo para a concretização de objetivos agroambientais que apresenta uma boa relação custo-eficácia. Os problemas relacionados com a razoabilidade dos custos dos investimentos podem não se limitar à amostra de projetos, uma vez que os casos encontrados resultam de insuficiências nos sistemas de controlo dos Estados-Membros, descritas nos pontos 41 a 48.

## As insuficiências que afetaram a relação custo-eficácia do apoio a INP no período de 2007-2013 ainda não tinham sido corrigidas no início do período de 2014-2020

### 51

Desde a entrada em vigor do novo quadro financeiro plurianual de 2014-2020, os Estados-Membros ou regiões que pretendam receber fundos do Feader têm de submeter os seus novos PDR à aprovação da Comissão. Trata-se de uma oportunidade única para que a Comissão e os Estados-Membros resolvam as insuficiências verificadas no período anterior ao nível da programação, da gestão, do acompanhamento e da avaliação do apoio a INP. Esta questão é da maior importância, tendo em conta que os Estados-Membros auditados irão manter ou alargar a gama de investimentos elegíveis<sup>11</sup> para apoio.

### 52

O Tribunal avaliou em que medida a Comissão e os Estados-Membros visitados identificaram e corrigiram as insuficiências salientadas nas duas secções precedentes do presente relatório, tendo em vista melhorar a relação custo-eficácia dos INP no novo período de programação. Esta avaliação baseou-se nas informações constantes dos quatro PDR<sup>12</sup> auditados, nas normas de execução, nas orientações e nos procedimentos de gestão e de controlo disponíveis no momento da auditoria. O Tribunal examinou igualmente as comunicações entre a Comissão e os quatro Estados-Membros, decorrentes da revisão dos projetos de PDR pela Comissão. Em termos gerais, as provas obtidas pelo Tribunal indicam que não foram ainda tomadas medidas corretivas em relação à maioria das insuficiências identificadas pelo Tribunal (ver pontos 60 a 71).

11 No Reino Unido (Inglaterra), o apoio a INP continuará a ser integrado na nova medida 10 «pagamentos agroambientais e climáticos» que substitui a anterior medida 214 «pagamentos agroambientais», tal como sucede em Portugal (Continente). No caso da Dinamarca, o apoio a INP irá manter-se em termos idênticos aos do período de programação anterior e em Itália (Apúlia) o âmbito do apoio será alargado de forma a incluir organismos públicos como potenciais beneficiários e novos tipos de INP, tais como estruturas em pedra não residenciais ou caminhos tradicionais (*Tratturi*).

12 Relativamente à Dinamarca, Portugal (Continente) e Reino Unido (Inglaterra), o PDR aprovado; no caso de Itália (Apúlia), a última proposta disponível.

## 53

Uma das razões para as limitadas melhorias observadas consiste no facto de a Comissão e os Estados-Membros não terem feito o suficiente para identificar, atempadamente, possíveis insuficiências. Em especial, as autoridades nacionais não analisaram suficientemente as causas das irregularidades detetadas durante os seus controlos, para melhorar a gestão do regime de apoio.

## 54

Os controlos no local realizados pelas autoridades nacionais<sup>13</sup> revelaram uma frequência significativa de irregularidades. Em Portugal (Continente), 50% dos projetos examinados pelas autoridades nacionais foram afetados por irregularidades ou a utilização final do INP era eminentemente produtiva (por exemplo, gerava rentabilidade). Em Itália (Apúlia), 27% dos INP examinados pelas autoridades nacionais foram afetados por irregularidades e no Reino Unido (Inglaterra), ocorreram infrações às regras relativas ao apoio a INP em 10% dos casos. O Tribunal não obteve informações sobre os controlos realizados pelas autoridades dinamarquesas<sup>14</sup>.

## 55

No entanto, com exceção da Dinamarca, as autoridades nacionais trataram as irregularidades detetadas de forma limitada. Utilizaram-nas essencialmente para reduzir os montantes a pagar aos beneficiários afetados, mas não analisaram as causas das irregularidades de forma a identificar aspetos a melhorar na gestão do regime.

## 56

A Comissão é responsável pela supervisão da correta execução dos regimes de INP nos Estados-Membros. As visitas de auditoria são, a este respeito, cruciais para identificar insuficiências que afetam a execução dos procedimentos de gestão (por exemplo, a seleção de projetos, os controlos sobre a razoabilidade dos custos, a produção de dados de acompanhamento fiáveis, etc...) e que não podem ser detetadas durante os exames documentais. No entanto, o Tribunal constatou que as auditorias da Comissão foram realizadas demasiado tarde para que os Estados-Membros pudessem identificar e corrigir as insuficiências detetadas durante o período de programação de 2007-2013. Além disso, os resultados destas auditorias não estavam disponíveis durante o exame e a aprovação dos PDR relativos ao período de 2014-2020 pela Comissão, em nenhum dos Estados-Membros auditados, com exceção de Itália (Apúlia)<sup>15</sup>. Por esse motivo, a Comissão não pôde utilizar os resultados finais dessas auditorias para exigir que os Estados-Membros refletissem nos novos PDR as medidas corretivas necessárias antes da sua aprovação. Depois de a Comissão ter aprovado os PDR e de os fundos da UE terem sido disponibilizados ao Estado-Membro, é mais difícil para a Comissão garantir que os Estados-Membros adotam atempadamente<sup>16</sup> as medidas corretivas necessárias.

## 57

O **quadro 2** demonstra que, relativamente a três dos quatro Estados-Membros auditados, os resultados de auditoria não estavam disponíveis antes da aprovação do novo PDR para o período de 2014-2020.

13 Artigo 25.º do Regulamento (UE) n.º 65/2011 da Comissão, de 27 de janeiro de 2011, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho relativas aos procedimentos de controlo e à condicionalidade no que respeita às medidas de apoio ao desenvolvimento rural (JO L 25 de 28.1.2011, p. 8).

14 Com exceção de Itália (Apúlia), onde o motivo mais frequente para as irregularidades consistiu no cálculo dos metros cúbicos de muros recuperados, não foram disponibilizadas informações adicionais sobre os tipos de erros nem sobre a importância financeira das irregularidades.

15 No caso de Itália, os serviços da Comissão não auditaram a execução dos INP em Apúlia. Em contrapartida, a auditoria da Comissão abrangeu o apoio a INP na Sicília. Até junho de 2015, o PDR de Apúlia ainda não tinha sido aprovado pela Comissão.

16 Em maio de 2015, a Comissão continuava a incluir os resultados das suas auditorias ao Reino Unido (Inglaterra), Portugal (Continente) e Itália (Sicília) relativas ao período de 2007-2013 no processo de decisão que pode resultar na aplicação de correções financeiras aos Estados-Membros em questão.



**Calendário das auditorias da Comissão aos INP *versus* datas de aprovação dos PDR para 2014-2020**

Estado-Membro	Data da auditoria da Comissão	Estado da auditoria	Data da aprovação PDR 2014-2020
Portugal (Continental)	Fevereiro de 2014	Em curso	Dezembro de 2014
Reino Unido (Inglaterra)	Junho de 2014	Em curso	Fevereiro de 2015
Dinamarca	Março de 2014	Em curso	Dezembro de 2014

**58**

O acompanhamento e a avaliação deveriam igualmente permitir que a Comissão e os Estados-Membros identificassem problemas, obtivessem ensinamentos e os aplicassem durante a elaboração e a revisão das propostas de PDR. No entanto, tal como descrito nos pontos 25 a 31, o acompanhamento apenas disponibilizou informações sobre as despesas incorridas, o número de beneficiários e o investimento total. As avaliações intercalares não forneceram informações pertinentes sobre a execução e o desempenho. Esta situação representou um obstáculo adicional para a identificação e a correção atempadas das insuficiências que afetavam a relação custo-eficácia do apoio a INP.

**59**

Os pontos que se seguem apresentam a análise do Tribunal sobre a medida em que a Comissão e os Estados-Membros visitados corrigiram as insuficiências descritas nas duas secções anteriores do presente relatório.

### **A complementaridade nem sempre foi alcançada a nível operacional para promover sinergias**

**60**

O Tribunal constatou que dois dos quatro Estados-Membros auditados (Dinamarca e Itália-Apúlia) não executaram o apoio a INP em complementaridade com outros regimes de apoio (ver ponto 20). Relativamente ao período de 2014-2020, a Dinamarca, tal como o Reino Unido e Portugal, tenciona executar os INP em sinergia com outras medidas de desenvolvimento rural e/ou regimes ambientais. O novo regulamento do Feader prevê a possibilidade de execução de projetos integrados relativos a investimentos em ativos físicos, através dos quais o mesmo beneficiário se candidata uma vez à execução de ações ao abrigo de, pelo menos, duas medidas ou submedidas diferentes. Apenas o PDR da Dinamarca faz referência explícita à possibilidade de receber apoio para projetos integrados que combinem três tipos de INP (criação de zonas húmidas, extensificação em terras baixas e recuperação das condições naturais relativas ao nível da água em áreas da rede Natura 2000) no âmbito da nova medida 10 «agroambiente e clima». A última proposta de PDR para Itália (Apúlia) não prevê a execução de INP em sinergia com outras medidas do Feader nem outros regimes ambientais.

## 61

O Tribunal constata que, em Portugal (Continente), o apoio à manutenção de muros em pedra posta previsto na nova medida 10 «agroambiente e clima» é essencialmente idêntico ao previsto no período de programação anterior para a medida 214 «pagamentos agroambientais». O Tribunal não encontrou quaisquer provas de que as autoridades nacionais tenham dado resposta ao problema da sobreposição entre o apoio prestado para efeitos de manutenção e o apoio para recuperação de muros em pedra posta (ver ponto 22).

### Falta de indicadores e de dados de desempenho adequados além dos recursos e realizações

## 62

O Tribunal constatou a falta de indicadores de acompanhamento que permitam medir os resultados do apoio a INP durante o período de programação de 2007-2013. Esta situação limitou a informação sobre o desempenho ao número de explorações apoiadas e aos montantes gastos, uma vez que os indicadores não eram adequados a uma medida de investimento (ver pontos 26 a 29). Além disso, o Tribunal constatou que nenhum dos Estados-Membros visitados completara o conjunto de indicadores comuns com indicadores de resultados específicos para os seus INP. A Comissão examinou o quadro de desempenho proposto pelos Estados-Membros auditados nos seus projetos de PDR. Este exame abrangeu o cumprimento, pelos Estados-Membros, dos requisitos previstos no sistema<sup>17</sup> de acompanhamento e avaliação para o período de 2014-2020. Em especial, analisou-se se os PDR incluíam indicadores comuns de contexto, de resultados e de realizações, e se apresentavam metas finais e intermédias plausíveis, relativamente às dotações orçamentais propostas.

## 63

No entanto, o novo conjunto de indicadores comuns inclui indicadores de resultados apenas ao nível dos domínios prioritários, para os quais contribuem diversas medidas, o que significa que, tal como sucedeu no período anterior, não existem indicadores comuns para medir os resultados alcançados por medidas ou submedidas individuais. Uma vez que as dotações orçamentais são realizadas ao nível das medidas/submedidas, o Tribunal considera que a avaliação do seu desempenho é importante para identificar a causa dos problemas e orientar de forma eficaz as medidas corretivas. Este exercício será difícil se os resultados apenas forem avaliados ao nível dos domínios prioritários. Por exemplo, se as metas para um determinado domínio prioritário não forem alcançadas, será difícil identificar a ou as medidas/submedidas que estão atrasadas e as que mais contribuem para a concretização das metas definidas. A **caixa 10** apresenta o quadro de acompanhamento aplicável à medida 4.4 «investimentos não produtivos». Demonstra que não serão elaboradas informações sobre o desempenho, em matéria de resultados, dos INP.

## 64

Os novos PDR elaborados pelos Estados-Membros auditados para o período de 2014-2020 não preveem qualquer indicador adicional relativo ao apoio a INP.

<sup>17</sup> O sistema comum de acompanhamento e avaliação está previsto no artigo 67.º do Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 487), desenvolvido pelo Regulamento de Execução (UE) n.º 808/2014 da Comissão.

**Quadro de acompanhamento aplicável à medida 4.4 «investimentos não produtivos»**

Os INP podem contribuir para, no mínimo, três domínios prioritários relativos à prioridade de desenvolvimento rural em matéria de restauração, preservação e melhoria dos ecossistemas:

- 4a) 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;
- 4b) gestão da água, assim como dos adubos e dos pesticidas;
- 4c) prevenção da erosão e melhoria da gestão dos solos.

Além dos INP, as medidas que se seguem também podem contribuir para estes domínios prioritários: medida 1 — transferência de conhecimentos e ações de informação; medida 2 — serviços de aconselhamento; medida 10 — agroambiente e clima; medida 11 — agricultura biológica; medida 12 — pagamentos ao abrigo da rede Natura 2000 e da diretiva-quadro sobre a água; e medida 13 — pagamentos a favor de zonas sujeitas a condicionantes naturais ou a outras condicionantes específicas.

No entanto, os indicadores comuns de resultados apenas se aplicam ao nível dos domínios prioritários:

- indicadores de resultados para o domínio prioritário 4a): R6 — % de floresta ou de zonas florestadas ao abrigo de contratos de gestão de apoio à biodiversidade; e R7 — % de terras agrícolas ao abrigo de contratos de gestão de apoio à biodiversidade e/ou paisagem;
- indicadores de resultados para o domínio prioritário 4b): R8 — % de terras agrícolas ao abrigo de contratos de gestão para melhoria da gestão da água; e R9 — % de floresta ao abrigo de contratos de gestão para melhoria da gestão da água;
- indicadores de resultados para o domínio prioritário 4c): R10 — % de terras agrícolas ao abrigo de contratos de gestão para melhoria da gestão dos solos e/ou prevenção da erosão dos solos; e R11 — % de floresta ao abrigo de contratos de gestão para melhoria da gestão dos solos e/ou prevenção da erosão dos solos.

Os indicadores comuns específicos relativos a INP são indicadores de realizações que medem o número de projetos apoiados, uma vez que os indicadores relativos à despesa total e à despesa pública total são definidos ao nível da medida (incluindo as submedidas 4.1 a 4.4).

As informações sobre o desempenho dos INP serão, por conseguinte, muito limitadas.

## Insuficiências nos procedimentos de seleção

### 65

O Tribunal identificou insuficiências que afetam a transparência da seleção das candidaturas de projetos relativas a INP e a verificação do cumprimento, pelos candidatos, de critérios de seleção fundamentais (ver ponto 24). A Comissão dispõe de pouca margem para corrigir estas questões durante o processo de aprovação dos PDR, uma vez que os procedimentos detalhados de seleção são definidos na regulamentação nacional que rege a execução do regime, geralmente após a aprovação dos PDR. No entanto, a Comissão solicitou aos Estados-Membros que refletissem nos seus PDR o compromisso de utilizar critérios de seleção pertinentes e aplicar montantes mínimos para efeitos de seleção das candidaturas de projetos. O Tribunal recomendou estas práticas por diversas vezes em relatórios especiais anteriores. A Comissão pode, no entanto, supervisionar a correta execução dos procedimentos de seleção dos Estados-Membros através das suas auditorias.

### 66

No que se refere aos Estados-Membros auditados, apenas o Reino Unido (Inglaterra) fez referência explícita no seu PDR aos princípios que regem a seleção de projetos. A informação fornecida sugere que as questões referidas na **caixa 3** são passíveis de resolução, designadamente no que se refere à definição clara dos critérios de inclusão e de exclusão, a separação de funções e a utilização de um sistema de classificação que incluirá um limite mínimo a partir do qual será atribuída prioridade às candidaturas. Os outros Estados-Membros auditados fazem referência a critérios de seleção que serão definidos numa fase posterior. Contudo, estes critérios ainda não tinham sido desenvolvidos no momento da auditoria.

## As taxas de ajuda não foram ajustadas com base nas características remunerativas dos investimentos

### 67

O Tribunal detetou, em todos os Estados-Membros visitados, INP cujas características remunerativas não foram tidas em conta para efeitos de redução das elevadas taxas de apoio concedidas (ver pontos 35 a 41). O novo regulamento do Feader prevê uma taxa de ajuda máxima de 100% para INP. No seu exame das propostas de PDR, a Comissão verificou se as taxas de ajuda que os Estados-Membros propunham cumpriam as taxas máximas de ajuda previstas no regulamento. Porém, o Tribunal não encontrou provas de que a Comissão tenha exigido que os Estados-Membros reduzissem as taxas de ajuda a INP com base nas características remunerativas dos projetos.

### 68

Os novos PDR dos Estados-Membros auditados revelam, com exceção da Dinamarca, uma maior variedade de taxas de ajuda a INP, o que aumenta as possibilidades de as autoridades nacionais modularem a ajuda em função das características remunerativas dos investimentos. Em termos gerais, trata-se de uma melhoria pouco significativa, na medida em que apenas o Reino Unido (Inglaterra) irá aplicar a boa prática de definição de uma taxa de ajuda específica para cada tipo de INP, com base nas suas características remunerativas. O Reino Unido (Inglaterra) mantém uma lista abrangente de opções relativas a trabalhos de infraestrutura que indica a taxa de apoio, variável entre 10% e 100%, em função das características remunerativas da respetiva opção. No entanto, é de referir que o Tribunal identificou problemas na correta aplicação deste procedimento de modulação no período de 2007-2013.

## Custos excessivos ou justificados de forma insuficiente

69

Além das declarações gerais que referem as intenções dos Estados-Membros de utilizar custos de referência e de comparar as diferentes propostas, o Tribunal identificou exemplos de melhorias concretas nos procedimentos de verificação da razoabilidade dos custos em dois Estados-Membros (Reino Unido-Inglaterra e Portugal-Continente).

70

No caso do Reino Unido (Inglaterra), os beneficiários terão de fornecer uma especificação clara da atividade a adjudicar, um convite à apresentação de propostas, um mínimo de três propostas escritas, uma avaliação de todas as propostas e uma justificação para a seleção do fornecedor preferido que faça referência aos critérios de otimização dos recursos pré-definidos e registados. No caso de Portugal (Continente), os custos de referência serão validados através da utilização de parâmetros de referência profissionais independentes. A Dinamarca assinalou igualmente a sua intenção de utilizar os custos de referência para as diferentes fases de criação dos projetos relativos a zonas húmidas. No entanto, uma vez que estes custos não tinham sido definidos até ao momento da auditoria, o Tribunal não pôde avaliar a adequação dos parâmetros de referência com base nos quais estes custos de referência serão definidos.

## Outras questões relativas a elegibilidade

71

O Tribunal constatou que, na Dinamarca, estão previstos estudos de viabilidade (ver **caixa 3**) para INP elegíveis, em todos os tipos de intervenção a nível nacional. O novo regulamento do FEADER estipula explicitamente que os estudos de viabilidade são despesas elegíveis mesmo quando, com base nos resultados, não são realizadas despesas de investimento<sup>18</sup>. Todavia, o Tribunal considera que a concessão, por defeito, de apoio relativo a INP a estudos de viabilidade prejudica o princípio da economia, nomeadamente tendo em conta a experiência do período anterior, durante o qual um número considerável de estudos de viabilidade positivos não resultou em qualquer investimento. Além disso, o Tribunal considera que a utilização generalizada de estudos de viabilidade pode acarretar o risco de outros custos gerais, tais como os honorários de consultadoria ou de aconselhamento profissional, poderem ser classificados como estudos de viabilidade, evitando por conseguinte o requisito de elegibilidade de que esses custos devem estar ligados a despesa de investimento reais.

18 Artigo 45.º do Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho.

## 72

No âmbito da política de desenvolvimento rural da UE, os Estados-Membros podem recorrer ao orçamento da UE para conceder subvenções destinadas a custear investimentos não produtivos (INP). Os INP são investimentos que não geram uma rentabilidade económica significativa para os empreendedores, mas contribuem para a utilização sustentável das terras agrícolas. Em especial, os INP desempenham um papel complementar na concretização de objetivos ou compromissos agroambientais que possam ser assumidos ao abrigo de outros regimes ambientais, ou no reforço do valor ambiental das áreas protegidas. Em virtude das suas características não remunerativas, os Estados-Membros aplicam taxas de auxílio público aos INP superiores às concedidas a investimentos produtivos, chegando muitas vezes a 100% do total dos custos de investimento.

## 73

A auditoria formulou a questão «O contributo dos INP para a utilização sustentável das terras agrícolas apresentou uma boa relação custo-eficácia?». Em termos gerais, o Tribunal conclui que o apoio a INP contribuiu para a concretização dos objetivos ambientais relativos à utilização sustentável das terras agrícolas, mas sem uma boa relação custo-eficácia.

## 74

O Tribunal constatou que os Estados-Membros orientaram o apoio a INP para tipos de investimentos com potencial para dar uma resposta eficaz às suas necessidades agroambientais. Esta constatação foi corroborada pela amostra de projetos visitados pelo Tribunal, dos quais 71% deram resposta a necessidades e objetivos agroambientais identificados pelos Estados-Membros, designadamente a proteção

da paisagem e da biodiversidade. No entanto, o papel complementar dos INP na concretização de objetivos específicos de outros regimes agroambientais nem sempre se verificou. Em muitos casos, os INP não foram executados em sinergia com outros regimes e foi concedida ajuda a beneficiários que não tinham assumido qualquer compromisso agroambiental adicional ou que beneficiaram de outros programas de apoio ambiental. Na opinião do Tribunal, esta situação reduziu o potencial impacto ambiental dos INP (pontos 19 a 23 e 32 a 34).

### Recomendação 1 Complementaridade e sinergias com outros regimes de apoio

- a) Tendo em vista reforçar o efeito de sinergia para a concretização de objetivos agroambientais, o papel complementar dos INP deve ser maximizado. A Comissão deve, para o efeito, encorajar os Estados-Membros a executarem os INP em maior sinergia com outras medidas de desenvolvimento rural e/ou regimes ambientais. Mais concretamente, a partir de 2017, a Comissão deve acompanhar a execução dos INP pelos Estados-Membros envolvidos através dos seus relatórios anuais de execução, que também devem incluir o número e a proporção de projetos de INP que foram executados em sinergia com outras medidas de desenvolvimento rural ou regimes de apoio ambiental, incluindo projetos integrados;
- b) os Estados-Membros devem incluir, nos seus planos de avaliação, uma análise da medida em que os INP são executados em sinergia com outras medidas de desenvolvimento rural ou outros regimes ambientais.

## Conclusões e recomendações

### 75

A eficácia global do apoio foi prejudicada por insuficiências nos procedimentos de seleção dos Estados-Membros. Estas insuficiências fizeram com que os Estados-Membros financiassem investimentos inelegíveis para financiamento da UE e que, como tal, não contribuíram para os objetivos do regime de apoio, ou selecionassem candidaturas de projetos sem verificarem de forma adequada se cumpriam os critérios fundamentais de seleção. Além disso, alguns Estados-Membros utilizaram procedimentos de seleção que não foram totalmente transparentes (ponto 24).

### Recomendação 2 Seleção das candidaturas de projetos de INP

- a) Os Estados-Membros devem garantir que os procedimentos de seleção são transparentes e executados de forma eficaz. Em especial, os Estados-Membros devem tornar públicos todos os critérios utilizados na seleção e atribuição de prioridades relativamente a INP e verificar, de forma eficaz, o cumprimento desses critérios. Os Estados-Membros devem garantir igualmente uma separação adequada das funções entre as organizações e as pessoas envolvidas na transmissão e na seleção das candidaturas;
- b) no que se refere ao novo período de programação, a Comissão deve emitir orientações aos Estados-Membros sobre os critérios de seleção, tendo em devida conta a sua transparência e pertinência, e verificar se os Estados-Membros aplicam procedimentos adequados para a seleção de projetos.

### 76

A auditoria revelou que nem a Comissão nem os Estados-Membros dispunham de informações pertinentes sobre os resultados diretos do apoio a INP. Não existiam dados essenciais sobre o desempenho, tais como o aumento do número de estruturas tradicionais ou de características paisagísticas recuperadas, ou em que medida os INP contribuíram para a proteção da biodiversidade. Esta situação pode ser explicada por diversos motivos. Em primeiro lugar, os Estados-Membros não definiram indicadores de base durante a fase de programação, através dos quais seria possível realizar uma afetação adequada dos recursos e a subsequente comparação dos progressos registados. Em segundo lugar, os indicadores comuns de acompanhamento utilizados para a agregação dos dados de desempenho ao nível dos Estados-Membros e da UE apenas mediram dados relativos a recursos e realizações, tais como o montante gasto, o número de explorações que recebeu apoio e o volume total de investimento.

### 77

A inexistência de indicadores de resultados específicos fez com que alguns Estados-Membros juntassem a avaliação dos INP à de outros regimes ambientais, partindo do princípio otimista de que o desempenho desses regimes num determinado sentido implicaria que os INP teriam tido um desempenho idêntico, apesar da falta de dados objetivos relativos aos resultados do apoio a INP (ver pontos 25 a 31).



### Recomendação 3 Acompanhamento e avaliação

- a) A Comissão deve garantir que o contributo dos INP para a concretização dos objetivos agroambientais da UE é acompanhado ou, no mínimo, avaliado de forma específica durante as avaliações do período de programação de 2014-2020. A Comissão deve, para o efeito, aconselhar os Estados-Membros nos quais o apoio a INP é significativo a definirem indicadores de resultados específicos para os tipos de INP financiados com maior frequência;
- b) a partir de junho de 2016, os Estados-Membros devem fornecer informações sobre estes indicadores nos seus relatórios anuais de execução. Estes Estados-Membros devem incluir a avaliação dos resultados relativos a INP nos seus planos de avaliação.

### 78

Ainda que a maioria dos projetos visitados pelo Tribunal tenha contribuído de forma positiva para a resolução das necessidades e dos objetivos agroambientais dos Estados-Membros, para que este contributo tenha uma boa relação custo-eficácia, é essencial que os custos dos INP apoiados sejam razoáveis e justificados. Esta questão é ainda mais pertinente nos casos de elevadas taxas de financiamento público (até 100%), em que os beneficiários podem ter menos incentivos para conter os custos. No entanto, o Tribunal detetou indícios claros de custos excessivos em 75% destes projetos. Como resultado, apenas 5 dos 28 (18%) projetos auditados demonstraram uma boa relação custo-eficácia.

### 79

As deficiências observadas com a razoabilidade dos custos dos INP não se limitam à amostra de projetos, uma vez que os casos concretos encontrados resultam de insuficiências nos sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros. Em especial, foram reembolsados custos de investimento com base em custos unitários muito mais elevados do que os preços reais de mercado, ou não foi verificada de forma adequada a veracidade dos custos declarados, ou foi aceite a proposta mais dispendiosa para a realização do investimento sem que se exigisse uma justificação aos beneficiários ou sem que se comparassem os custos propostos com parâmetros de referência.

### 80

Além disso, o Tribunal detetou diversos casos, em todos os Estados-Membros auditados, em que os INP com características remunerativas óbvias beneficiaram das taxas máximas de auxílio estipuladas para este tipo de investimento, o que significou que, na maioria dos casos, foram integralmente financiados com fundos públicos. No entender do Tribunal, o facto de os Estados-Membros não terem reduzido estas elevadas taxas de ajuda para ter em conta as características remunerativas resultou em pagamentos excessivos no que se refere aos respetivos custos de investimento. Com efeito, após dedução dos benefícios decorrentes dos investimentos para os beneficiários, estes custos poderiam ser efetivamente inferiores à ajuda concedida (ver pontos 35 a 50).



## Conclusões e recomendações

### Recomendação 4 Intensidade das taxas de apoio e razoabilidade dos custos

- a) Os Estados-Membros devem definir, com a maior brevidade possível, critérios adequados para determinar as características remunerativas dos INP que beneficiam das taxas de ajuda mais elevadas. Estes critérios devem ter em conta, por exemplo, os benefícios económicos e agronómicos, o grau de assistência financeira necessário para encorajar a realização de INP e a taxa de apoio de base aplicável a investimentos produtivos na mesma região geográfica. Com base nesta avaliação, os Estados-Membros devem modular a intensidade do apoio;
- b) a Comissão deve igualmente fornecer mais orientações sobre a definição desses critérios e promover a sua execução através do Comité de Acompanhamento;
- c) os Estados-Membros devem executar, sem demora, procedimentos que garantam que os custos dos INP apoiados não excedem os custos praticados no mercado para tipos idênticos de bens, serviços ou trabalhos. Mais concretamente, os Estados-Membros devem definir parâmetros e/ou custos de referência adequados, com os quais os custos dos INP sejam sistematicamente comparados, no âmbito dos seus controlos administrativos. Estes controlos devem incluir a verificação da prova de que os custos declarados foram efetivamente incorridos pelos beneficiários;

- d) a Comissão deve basear-se nas informações prestadas pelos Estados-Membros em matéria de controlabilidade e verificabilidade das medidas para aprovação dos seus PDR relativos ao período de 2014-2020, de forma a garantir que os Estados-Membros definem e executam procedimentos adequados no que se refere à razoabilidade dos custos;
- e) a Comissão deve, no contexto do seu plano de auditoria plurianual, verificar se os Estados-Membros aplicam, de forma eficaz, os controlos previstos para garantir a razoabilidade dos custos.

## 81

O apoio do Feader a INP continua no período de programação de 2014-2020, mas a Comissão e os Estados-Membros ainda não corrigiram a maioria das insuficiências detetadas pelo Tribunal. A principal razão consiste no facto de não terem envidado os esforços necessários para identificar as insuficiências de forma atempada, para permitir a adoção das medidas corretivas necessárias antes do início do novo período. Por um lado, os Estados-Membros não analisaram as causas das irregularidades detetadas através dos seus próprios controlos, tendo em vista melhorar a gestão do regime. Por outro lado, as auditorias da Comissão foram realizadas demasiado tarde para permitir que os Estados-Membros pudessem identificar e corrigir as insuficiências de gestão durante o período de programação de 2007-2013 (ver pontos 51 a 71).

### **Recomendação 5** **Identificação das** **insuficiências de gestão**

- a) Os Estados-Membros devem definir, antes da realização dos primeiros controlos no local relativos ao período de 2014-2020, um método de consolidação e de análise atempadas das causas dos erros detetados durante esses controlos. Os resultados desta análise devem refletir-se, quando aplicável, em melhorias nos sistemas de gestão e de controlo do regime de INP. A partir de junho de 2016, os Estados-Membros devem inscrever estas melhorias nos seus relatórios anuais de execução;
- b) ao planear futuras auditorias, a Comissão deve ter em devida conta a escala das insuficiências identificadas pelo Tribunal neste domínio de despesa, independentemente da sua relevância financeira limitada.

O presente relatório foi adotado pela Câmara I, presidida por Augustyn KUBIK, membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 11 de novembro de 2015.

*Pelo Tribunal de Contas*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Presidente*

## Principais características da medida de apoio do Feader a investimentos não produtivos no domínio da agricultura

	Período de programação de 2007-2013	Período de programação de 2014-2020
Título/ ações	Medida 216 - Apoio a INP Investimentos que não resultam num aumento significativo do valor ou da rentabilidade da exploração agrícola.	Medida 4.4. - Apoio a INP relacionados com a concretização de objetivos agroambientais e climáticos Investimentos que não resultam num aumento significativo do valor ou da rentabilidade da exploração agrícola.
Fundamentação	Deve-se conceder apoio a INP quando são necessários para: - respeitar compromissos assumidos ao abrigo de regimes agroambientais; - concretizar outros objetivos agroambientais; - reforçar, na exploração, o valor de utilidade pública das zonas Natura 2000 ou de outras zonas de elevado valor natural.	Deve-se conceder apoio a INP relacionados com a concretização de objetivos agroambientais e climáticos, incluindo: - o estado de conservação da biodiversidade das espécies e dos habitats; - o reforço do valor de utilidade pública das zonas Natura 2000 ou de outros sistemas de elevado valor natural nos Estados-Membros.
Beneficiários	- Agricultores e/ou gestores agrícolas	- Agricultores e/ou gestores agrícolas
Tipos de operações	- alterações na utilização dos solos; - recuperação de zonas húmidas; - conversão de terras agrícolas em pântanos; - construção/gestão de biótipos/habitats; - gestão de culturas perenes de elevado valor.	- trabalhos de infraestrutura no âmbito de um compromisso agroambiental e climático; - construção de vedações e outros trabalhos necessários para facilitar a gestão da conservação; - recuperação de zonas húmidas e pântanos; - recuperação de paisagens e características paisagísticas; - muros em pedra posta.

Anexo II

Síntese dos INP visitados no local

Estado-Membro	Descrição	Apro-vado Feeder (euros)	Complemen-taridade <sup>1</sup>		INP <sup>2</sup>	Taxa de apoio (%)	Objetivo ambiental <sup>3</sup>		Elegibili-dade <sup>4</sup>	Razoabili-dade dos custos <sup>5</sup>	Boa relação custo-eficácia global <sup>6</sup>
			Sinergia	Geral			Proposto	Cumprido			
DK <sup>7</sup>	Plantações	107 786		S	Parcialmente	60	Melhoria da paisagem e do biótipo	S	S	N	N
DK	Pastagem	29 132		S	Parcialmente	75	Melhoria da paisagem e do biótipo	S	Parcialmente	N	N
DK	Zona húmida	2 089 870		S	S	100	Proteger/melhorar o ambiente aquático	N	Parcialmente	N	N
DK	Estudo preliminar zona húmida	48 523		S	N	100	Proteger/melhorar o ambiente aquático	N	N	N	N
DK	Sebes	6 926		S	Parcialmente	60	Melhoria da paisagem e do biótipo	S	S	N	N
DK	Pastagem	43 529		S	Parcialmente	75	Melhoria da paisagem e do biótipo	S	S	N	N
IT	Muros em pedra posta	251 245		S	Parcialmente	100	Paisagem	N	N	N	N
IT	Muros em pedra posta	975 328		S	Parcialmente	100	Paisagem	S	S	N	N
IT	Muros em pedra posta	208 760		S	Parcialmente	100	Paisagem	S	S	N	N
IT	Muros em pedra posta	200 397		S	Parcialmente	100	Paisagem	S	Parcialmente	N	N
IT	Terras húmidas	35 759		S	N	100	Biodiversidade, paisagem	N	N	N	N
IT	Terras húmidas	492 196		S	S	100	Biodiversidade, paisagem	N	N	S	N
UK <sup>8</sup>	Ponte de suspensão	407 408 <sup>9</sup>	S		S	99	Paisagem	S	Parcialmente	N	N
UK	Elementos de acesso - zonas húmidas	264 576	S		S	99	Acesso público e conservação da vida selvagem	S	S	S	S
UK	Pastagens de colmo	294 845	S		Parcialmente	95	Biodiversidade, conservação da vida selvagem	N	N	N	N
UK	Muro em pedra, plantação de árvores	166 883	S		Parcialmente	65	Biodiversidade, paisagem	S	S	S	S
UK	Turfeiras altas das planícies	1 027 307	S		S	100	Biodiversidade, conservação da vida selvagem	S	Parcialmente	N	N
UK	Turfeira	1 710 408	S		Parcialmente	100	Proteção da biodiversidade e dos recursos	S	S	N	N
UK	Turfeira	1 153 002	S		S	100	Proteção da biodiversidade e dos recursos	S	S	S	S
UK	Muro em pedra	159 183	S		Parcialmente	68	Paisagem	S	S	S	S

Estado-Membro	Descrição	Apro-vado Feader (euros)	Complemen-taridade <sup>1</sup>		INP <sup>2</sup>	Taxa de apoio (%)	Objetivo ambiental <sup>3</sup>		Elegibili-dade <sup>4</sup>	Razoabili-dade dos custos <sup>5</sup>	Boa relação custo-eficácia global <sup>6</sup>
			Sinergia	Geral			Proposto	Cumpri-do			
UK	Turfeira	622 402	S		Parcialmente	89	Proteção da biodiversidade e dos recursos	S	S	S	S
UK	Edifícios históricos	284 775	S		N	93	Paisagem	N	N	N	N
PT	Estruturas tradicionais	21 721	S		N	100	Paisagem	N	N	N	N
PT	Muros em pedra posta	59 500	S		Parcialmente	100	Paisagem	S	S	N	N
PT	Muros em pedra posta	59 500	S		Parcialmente	100	Paisagem	S	Parcialmente	N	N
PT	Muros em pedra posta	59 500	S		Parcialmente	100	Paisagem	S	Parcialmente	N	N
PT	Muros em pedra posta	59 479	S		Parcialmente	100	Paisagem	S	Parcialmente	N	N
PT	Estruturas tradicionais	25 876	S		S	100	Paisagem	S	Parcialmente	N	N

- 1 Complementaridade: os INP foram considerados como executados em sinergia quando os fundos relativos a INP complementaram pagamentos de outras medidas do Feader e/ou outros regimes ambientais. A complementaridade geral diz respeito aos projetos que não foram executados em sinergia com outros regimes, mas partilharam os mesmos objetivos.
- 2 Avaliação da importância das componentes remunerativas dos projetos relativos a INP: quando não existiam indícios de que o investimento produziu e/ou continha componentes remunerativas significativas, este foi considerado como *não produtivo*. Quando os elementos remunerativos analisados não foram considerados significativos, mas face às taxas de ajuda muito elevadas, o Tribunal considerou que esses elementos deveriam ter sido tidos em conta para efeitos de redução dessas taxas de ajuda, o investimento foi considerado *parcialmente produtivo*. Os investimentos que influenciaram claramente a principal atividade comercial ou produtiva do beneficiário foram considerados como tendo uma componente remunerativa «significativa».
- 3 Avaliação do contributo do projeto relativo a INP para a concretização do(s) objetivo(s) ambiental(is) proposto(s) (S/N). No caso dos INP avaliados como inelegíveis, o Tribunal considera que o projeto de INP em questão não contribui para os objetivos da medida.
- 4 Avaliação da elegibilidade dos projetos de INP relativamente à sua natureza e custos (S/N/Parcialmente). «Parcialmente» revela a existência de custos inelegíveis que não afetam a totalidade do projeto de INP.
- 5 Avaliação da razoabilidade dos custos dos projetos de INP (S/N). Tem em conta a existência de procedimentos de concurso adequados e/ou a utilização de custos de referência razoáveis, e se a elevada intensidade do apoio teve em conta as características remunerativas do projeto.
- 6 Boa relação custo-eficácia (S/N): considera-se que os investimentos não produtivos têm uma boa relação custo-eficácia quando cumprem os dois critérios seguintes: i) são eficazes, o que significa que são elegíveis, dão resposta a uma necessidade agroambiental e/ou contribuem para a concretização de um objetivo agroambiental identificado pelos Estados-Membros nos seus PDR; ii) não existem provas de que o mesmo investimento poderia ter sido executado a um custo inferior (ou seja, os custos de investimento são razoáveis). Se este último caso tivesse sido possível, a relação custo-eficácia do investimento ficaria comprometida, uma vez que teria sido possível alcançar os mesmos objetivos e/ou resultados com custos inferiores.
- 7 Os montantes em coroas dinamarquesas relativos aos projetos da Dinamarca foram convertidos em euros a uma taxa de câmbio de 0,13 EUR/DKK.
- 8 Os montantes em libras esterlinas relativos aos projetos do Reino Unido foram convertidos em euros a uma taxa de câmbio de 1,18 EUR/GBP.
- 9 A contribuição individual do FEADER para cada projeto financiado no Reino Unido não ficou claramente demonstrada nos documentos de subvenção examinados. O Tribunal utilizou, por conseguinte, a taxa média de cofinanciamento pelo Feader para projetos no âmbito da M216 entre 2007 e maio de 2015 no Reino Unido, que correspondeu a 74%. Esta taxa foi aplicada para efeitos de cálculo dos montantes do Feader para estes projetos.

## Síntese das necessidades, dos objetivos e dos tipos de INP por Estado-Membro

Estado-Membro	Necessidades e objetivos identificados	Descrição dos tipos de INP
Reino Unido (Inglaterra)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- conservação da vida selvagem;</li> <li>- proteção dos recursos naturais;</li> <li>- adaptação dos métodos de exploração agrícola;</li> <li>- manutenção da qualidade e das características paisagísticas;</li> <li>- promoção do acesso e da sensibilização públicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- separações tradicionais;</li> <li>- construção de vedações associada a trabalhos de conservação;</li> <li>- elementos associados à plantação de árvores e gestão florestal;</li> <li>- recuperação de pântanos e zonas húmidas;</li> <li>- controlo da vegetação rasteira e dos fetais;</li> <li>- reconversão de terra em charnecas e em pastos ricos em espécies;</li> <li>- recuperação de paisagens e características paisagísticas;</li> <li>- estruturas para espécies específicas;</li> <li>- alterações nas vias e portões de acesso agrícolas.</li> </ul>
Portugal (Continente)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- manutenção da qualidade e das características paisagísticas;</li> <li>- manutenção da estrutura ecológica de sistemas de exploração agrícola para preservação de áreas com elevado valor natural;</li> <li>- manutenção de habitats específicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- muros em pedra posta;</li> <li>- estruturas tradicionais;</li> <li>- proteção de zonas ribeirinhas;</li> <li>- construção de vedações (para proteger dos animais selvagem);</li> <li>- delimitações tradicionais;</li> <li>- estruturas de gestão de água.</li> </ul>
Dinamarca	<ul style="list-style-type: none"> <li>- conservação da vida selvagem;</li> <li>- proteção dos recursos naturais;</li> <li>- adaptação dos métodos de exploração agrícola;</li> <li>- manutenção da qualidade e das características paisagísticas;</li> <li>- promoção do acesso e da sensibilização públicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- conservação da paisagem e de elementos culturais;</li> <li>- plantação de vegetação que melhore a paisagem e o biótipo;</li> <li>- recuperação de diques;</li> <li>- operações que encorajam a utilização sustentável e o acesso público ao património rural natural;</li> <li>- criação de zonas húmidas permanentes;</li> <li>- inundação periódica e recorrente das terras agrícolas;</li> <li>- limpeza da vegetação rasteira e das sebes;</li> <li>- recuperação das condições hidrológicas;</li> <li>- conversão de terras agrícolas em pastagens permanentes.</li> </ul>
Itália (Apúlia)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- conservação da biodiversidade,</li> <li>- proteção e divulgação de sistemas agroflorestais de elevado valor natural;</li> <li>- proteção da paisagem.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- muros em pedra posta;</li> <li>- pequenas zonas húmidas construídas;</li> <li>- intervenções em zonas húmidas tais como torres de observação da vida selvagem, passagens pedestres;</li> <li>- intervenções de plantação de sebes.</li> </ul>

## Resumo

**I**  
Os investimentos não produtivos (INP) não devem proporcionar a quem os realiza um retorno económico significativo. Isto não significa que este não possa ser esperado e não deva ser aceite. A maioria dos investimentos comporta sempre um elemento de rendimento, mesmo que o investimento tenha um carácter puramente não produtivo, como a instalação de coberturas de árvores ou arbustos que, podados ou cortados, podem fornecer biomassa utilizada como fonte de eletricidade. Por conseguinte, é difícil realizar um investimento inteiramente não produtivo.

As autoridades de gestão podem reduzir a intensidade de auxílio, mas, havendo que realizar objetivos ambientais, é necessário estimar o impacto dessa redução sobre a utilização da medida para garantir a consecução dos objetivos.

**II**  
A diferença na taxa máxima de apoio entre os investimentos produtivos e não produtivos deve-se ao facto de estes últimos, por definição, não gerarem importantes benefícios económicos. Por conseguinte, sem uma taxa de apoio mais elevada, os objetivos agroambientais e climáticos não poderiam ser alcançados.

**IV**  
O artigo 24.º, n.º 2, alínea d), do Regulamento (UE) n.º 65/2011 da Comissão exige que os Estados-Membros analisem o carácter razoável dos custos propostos, recorrendo a um sistema de avaliação adequado, por exemplo com base em custos de referência, na comparação de diferentes propostas ou num comité de avaliação. Essa disposição foi mantida no que diz respeito ao período de programação de 2014-2020.

Os Estados-Membros devem também garantir a elegibilidade dos projetos, avaliá-los à luz dos critérios de seleção estabelecidos em consulta com o comité de acompanhamento e classificá-los consoante a sua qualidade. A Comissão elaborou orientações em matéria de elegibilidade e de seleção para ajudar os Estados-Membros e as regiões na programação e execução dos PDR para 2014-2020.

**V**  
Sempre que o nível do apoio se baseie em custos-padrão e hipóteses-padrão de perda de rendimentos, os Estados-Membros devem assegurar que os cálculos só incluam elementos verificáveis, que se baseiam em valores numéricos estabelecidos por peritagem adequada e que são diferenciados ao nível regional ou local, se necessário.

Sempre que se baseie em opções de custos simplificados, é necessária uma avaliação exaustiva *ex ante* do método de cálculo, que será aplicável a qualquer custo pertencente à categoria selecionada.

Estes métodos devem garantir a razoabilidade dos custos incorridos e declarados e devem ajudar a justificar os pagamentos propostos pelos Estados-Membros.

**VI**  
A Comissão efetua auditorias de conformidade nos Estados-Membros a fim de verificar se as despesas pagas estão em conformidade com as regras. Uma vez que estas auditorias revelaram igualmente deficiências no que respeita à razoabilidade dos custos, foram já realizadas importantes correções financeiras, estando atualmente em curso procedimentos de apuramento da conformidade que deverão conduzir a novas correções financeiras.

### VII

O SCAA presta informações de acompanhamento sobre o objeto do apoio. Será realizada uma avaliação mais completa da eficácia de todas as medidas para a realização dos objetivos dos programas no momento da avaliação *ex post*. No entanto, deve ser encontrado um equilíbrio entre o que pode ser feito através do acompanhamento e avaliação tendo em conta o risco de encargos administrativos excessivos e as limitações financeiras. A recolha de indicadores de resultados específicos para os INP pode ser complexa.

### VIII

No que diz respeito ao período de programação 2014-2020, a Comissão reforçou as disposições e orientações em matéria de razoabilidade dos custos.

O programa de trabalho de auditoria é determinado com base numa análise de riscos, em que o elemento mais importante é o nível das despesas. Dado que o montante do financiamento para os INP é relativamente baixo, a prioridade é dada às medidas mais importantes do ponto de vista financeiro, relativamente às quais insuficiências no sistema de gestão e de controlo poderiam ter um maior impacto financeiro para o orçamento da UE.

### IX Primeiro parágrafo

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão considera que o novo período de programação 2014-2020 proporciona uma oportunidade para aumentar as sinergias entre as medidas de desenvolvimento rural no sentido da consecução dos objetivos estratégicos. Embora nem todos os INF devam ser diretamente complementares de outras medidas de desenvolvimento rural e regimes, quando existe essa complementaridade a Comissão incentivará os Estados-Membros pertinentes a comunicar, nos seus relatórios anuais de execução, o número e a proporção de projetos INP ligados à concretização de compromissos relativos ao agroambiente e ao clima.

### IX Segundo parágrafo

Esta parte da recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

### IX Terceiro parágrafo

Esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

### IX Quarto parágrafo

A Comissão aceita esta recomendação.

Os critérios de seleção são definidos pelos Estados-Membros após consulta do comité de acompanhamento, em que a Comissão participa com um papel consultivo.

A Comissão elaborou orientações sobre os critérios de elegibilidade e de seleção para ajudar os Estados-Membros e as regiões na programação e execução dos PDR para 2014-2020.

A Comissão continuará a efetuar auditorias de conformidade nos Estados-Membros, de acordo com o seu plano de auditoria, a fim de verificar se as despesas pagas estão em conformidade com as regras aplicáveis, incluindo o procedimento adequado de seleção e avaliação de projetos. As medidas e organismos pagadores a auditar são determinados com base numa análise de riscos, em que o elemento mais importante é o nível das despesas.

### IX Quinto parágrafo

A Comissão aceita esta recomendação.

O SCAA para o período de 2014-2020 irá acompanhar a aplicação da medida, enquanto na avaliação será analisado o desempenho no contexto dos objetivos de desenvolvimento rural pertinentes.

### IX Sexto parágrafo

Esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.



### **IX Sétimo parágrafo**

Esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

### **IX Oitavo parágrafo**

A Comissão aceita esta recomendação.

As autoridades de gestão podem reduzir a intensidade de auxílio, mas, havendo que realizar objetivos ambientais, é necessário estimar o impacto dessa redução sobre a utilização da medida para garantir a consecução dos objetivos.

### **IX Nono parágrafo**

Esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

### **IX Décimo parágrafo**

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão continuará a efetuar auditorias de conformidade nos Estados-Membros, de acordo com o seu plano de auditoria plurianual, a fim de verificar se as despesas pagas estão em conformidade com as regras aplicáveis, incluindo a razoabilidade dos custos. As medidas e os organismos pagadores auditados são determinados com base numa análise de risco.

### **IX Décimo primeiro parágrafo**

Esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

### **IX Décimo segundo parágrafo**

A Comissão aceita em parte esta recomendação.

A Comissão tem devidamente em conta as constatações do Tribunal ao estabelecer o seu plano de auditoria.

Contudo, o plano de auditoria plurianual é determinado com base numa análise de riscos em que um elemento importante é o nível das despesas. Dado que o montante do financiamento para os INP é relativamente baixo, a prioridade é dada às medidas mais importantes do ponto de vista financeiro, relativamente às quais insuficiências no sistema de gestão e de controlo poderiam ter um maior impacto financeiro para o orçamento da UE.

## **Introdução**

### **08**

A diferença na taxa máxima de apoio entre os investimentos produtivos e não produtivos deve-se ao facto de estes últimos, por definição, não gerarem importantes benefícios económicos. Por conseguinte, sem uma taxa de apoio mais elevada, os objetivos agroambientais e climáticos não poderiam ser alcançados.

## **Observações**

### **19**

O objetivo dos INP é contribuir para os objetivos e prioridades gerais do desenvolvimento rural. Nessa medida, os INP são complementares de outras medidas de desenvolvimento rural tratando-se da prossecução de objetivos agroambientais (e também, em 2014-2020, os ligados ao clima). Embora as sinergias entre os INP e outras medidas de desenvolvimento rural possam ser alcançadas estabelecendo uma ligação na sua aplicação (ou seja, ligando projetos INP à realização dos compromissos específicos relativos ao agroambiente e ao clima), os INP podem também contribuir para objetivos agroambientais e climáticos, Natura 2000 e sistemas de elevado valor natural enquanto medida isolada.

**21**

Ver resposta comum ao ponto 19.

**22**

A Comissão considera que a sobreposição de compromissos que conduz a um duplo financiamento deve ser excluída, por uma questão de princípio.

Os objetivos das medidas 214 e 216 são diferentes e claramente definidos no PDR. O apoio ao abrigo da medida 214 visa, entre outros, manter os muros de pedra solta existentes, ao passo que os INP podem apoiar a sua reconstrução/recuperação. No entanto, em alguns casos, pode ser difícil estabelecer uma linha de demarcação clara, que pode levar a um aumento dos encargos administrativos.

**23**

Ver a resposta comum da Comissão ao ponto 19.

**24**

No que diz respeito ao período de programação de 2014-2020, os critérios de seleção são obrigatórios para o apoio a INP.

Ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 19.

### **Caixa 3 a)**

Tendo em conta a contribuição esperada dos investimentos não produtivos para os objetivos ambientais, excluir os estudos de viabilidade dos custos elegíveis pode prejudicar gravemente a sua utilização.

Os estudos de viabilidade devem ajudar a decidir se um investimento deve ou não ser efetuado. Um estudo de viabilidade pode concluir que o investimento não contribuirá para os objetivos do regime de apoio. É necessário analisar individualmente os casos em que, apesar de o estudo de viabilidade ter chegado a uma conclusão positiva sobre o investimento, este não tenha sido realizado. As limitações orçamentais podem ser uma das razões para a não execução do projeto que é objeto do estudo de viabilidade.

**27**

A Comissão recomendou aos Estados-Membros que definissem indicadores adicionais de acordo com as análises de custo-benefício aprofundadas. No entanto, a definição de referências de base adicionais para todas as submedidas nem sempre é possível e conduziria a um aumento dos encargos administrativos.

### **Caixa 4**

As estatísticas exaustivas sobre características ambientais específicas, como os muros de pedra, encontram-se raramente disponíveis e seria dispendioso realizá-las.

**28**

O QCAA é um dos instrumentos que permitem avaliar o impacto dos investimentos.

Os indicadores de resultado, como o número de hectares objeto de uma gestão de terras bem sucedida, são relevantes, na medida em que são utilizados para as avaliações do contributo do grupo de medidas pertinente.

Ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 27.

**30**

A avaliação intercalar para o período de programação 2007-2013 foi efetuada demasiado cedo para que os resultados possam ser medidos. No que diz respeito ao período de programação de 2014-2020, a avaliação intercalar será substituída por relatórios de execução melhorados em 2017 e 2019.

**31**

A recolha de indicadores de resultados específicos para os INP pode ser complexa. Será realizada uma avaliação mais completa da eficácia de todas as medidas para a realização dos objetivos dos programas no momento da avaliação *ex post*.

### 33

Embora os projetos nem sempre tenham respeitado as condições de elegibilidade, podem ter contribuído para os objetivos da medida.

### 34

Ver resposta da Comissão ao ponto 33.

### 36

Dada a sua natureza, não se espera dos INP que gerem retornos económicos significativos, embora não se possam excluir alguns benefícios económicos limitados. Se os benefícios económicos prevalecerem sobre os ambientais, o investimento em causa deve ser financiado ao abrigo da medida 121. A demarcação entre as duas medidas é apreciada no momento da aprovação dos programas.

### Resposta comum da Comissão aos pontos 37 e 38

Embora os INP não devam incluir elementos produtivos, qualquer tipo de investimento integra, pelo menos, um pequeno elemento de «produtividade». No entanto, esses investimentos devem permanecer principalmente não produtivos e as suas características «produtivas» e remunerativas devem ser limitadas.

As autoridades de gestão podem reduzir a intensidade de auxílio, mas, havendo que realizar objetivos ambientais, é necessário estimar o impacto dessa redução sobre a utilização da medida para garantir a consecução dos objetivos.

A diferença na taxa máxima de apoio entre os investimentos produtivos e não produtivos deve-se ao facto de estes últimos, por definição, não gerarem importantes benefícios económicos. Por conseguinte, sem uma taxa de apoio mais elevada, os objetivos agroambientais e climáticos não poderiam ser alcançados.

### 39

Ver a resposta comum da Comissão aos pontos 37 e 38.

### 41

Ver a resposta comum da Comissão aos pontos 37 e 38.

### 41 Terceiro parágrafo

Quando o benefício ambiental da operação é significativamente predominante, as companhias de água podem beneficiar da medida individualmente ou juntamente com os agricultores, não obstante a potencial vantagem económica residual.

### 42

A Comissão efetua auditorias de conformidade nos Estados-Membros a fim de verificar se as despesas estão em conformidade com as regras. Uma vez que estas auditorias revelaram igualmente deficiências no que respeita à razoabilidade do custo, foram já realizadas importantes correções financeiras, estando atualmente em curso procedimentos de apuramento da conformidade que deverão conduzir a novas correções financeiras.

### 50

Ver resposta da Comissão ao ponto 33.

### 51

No que diz respeito ao período de programação de 2014-2020, foram as seguintes as ações empreendidas para resolver insuficiências ao nível da programação, da gestão, do acompanhamento e da avaliação do apoio a INP:

- foram emitidas orientações horizontais e específicas que proporcionam informações sobre as condições de elegibilidade e os critérios de seleção e orientações sobre investimentos, incluindo INP;
- foi imposta uma avaliação *ex ante* efetuada conjuntamente pela autoridade de gestão e o organismo pagador, para determinar a verificabilidade e controlabilidade de todas as medidas incluídas no PDR;

- foi reforçada a abordagem orientada para os resultados graças à definição de objetivos precisos para os programas e à comunicação ao longo de todo o período de programação, com base num sistema comum de acompanhamento e avaliação racionalizado;
- a análise SWOT do PDR visa estabelecer a base de referência para o acompanhamento e avaliação do programa.

### 52

As medidas corretivas das potenciais insuficiências também podem ser executadas após a adoção dos programas, através das suas alterações.

Ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 51.

### 55

Em alguns Estados-Membros, foi debatida a controabilidade e verificabilidade dos INP e os contratos de gestão associados no âmbito da negociação do programa de 2014-2020.

### 56

A Comissão efetua auditorias de conformidade nos Estados-Membros a fim de verificar se as despesas estão em conformidade com as regras. Se forem detetadas deficiências durante essas auditorias, serão aplicadas correções financeiras.

As medidas e os organismos pagadores auditados são determinados com base numa análise de risco. São tomados em consideração fatores de risco, como a importância em termos financeiros, a qualidade dos sistemas de controlo, as características do organismo pagador, a natureza das medidas (a sua complexidade) e quaisquer outras informações e constatações provenientes de outros órgãos. A importância financeira desempenha um papel preponderante na quantificação da exposição ao risco. Tal significa que despesas avultadas são mais suscetíveis de estarem no topo da classificação e de serem auditadas.

A medida 216 não foi objeto das auditorias de conformidade durante os primeiros anos de auditoria do período de 2007-2013, em que a atenção se focou nas medidas agroambientais que representam mais de 50% das despesas declaradas no âmbito do eixo 2. A medida 216 foi auditada em 2014-2015.

### 57

O facto de a auditoria estar ainda em curso, não significa que o Estado-Membro não tem conhecimento dos resultados preliminares. No caso de Portugal, o ofício com as constatações foi enviado em abril de 2014 e a reunião bilateral entre o Estado-Membro e a Comissão teve lugar em setembro de 2014. No caso da Inglaterra, foi enviado em julho de 2014 e a reunião bilateral teve lugar em dezembro de 2014.

### 58

Os comités de acompanhamento em que participam gestores de DR, partes interessadas neste domínio e, a título consultivo, os serviços da Comissão são mais adequados para fazer face aos problemas e ter em conta os ensinamentos retirados.

O tempo é a principal razão para não dispor de informações suficientes sobre o desempenho na avaliação intercalar. Em primeiro lugar, é necessário um tempo mínimo para lançar e iniciar a execução e, em segundo lugar, todas as operações, mas em especial no domínio ambiental, requerem tempo até que o seu resultado possa ser mensurável.

### 60

Ver a resposta ao ponto 19.

### 61

Ver a resposta ao ponto 22.

### 62

Ver a resposta comum aos pontos 27 e 28.

**63**

A avaliação dos resultados das medidas ou submedidas será efetuada à luz dos objetivos dos programas para os quais contribuem. Os objetivos são definidos ao nível de domínios prioritários para os quais são fixadas, *ex ante*, metas. O progresso dos programas à luz desses objetivos é objeto de um acompanhamento regular. Esta abordagem reflete a orientação para os resultados da política e permite tratar melhor os efeitos combinados das medidas relativamente aos objetivos pertinentes.

Os Estados-Membros podem definir novos indicadores específicos para os programas, em relação a um conjunto de medidas essenciais. No entanto, tal não deverá ser pedido sistematicamente em relação a todas as medidas e submedidas, a fim de garantir o carácter razoável dos custos de acompanhamento/avaliação e evitar encargos administrativos excessivos.

Em caso de fraco desempenho dos programas em relação aos objetivos, as autoridades de gestão podem examinar mais aprofundadamente as medidas/submedidas individuais para identificar as causas dos problemas e orientar eficazmente as ações corretivas.

Os avaliadores *ex post* continuarão a investigar o desempenho das medidas/submedidas concretas.

Além disso, os indicadores definidos na legislação ou pelos Estados-Membros são apenas o ponto de partida de uma avaliação. Os avaliadores podem recolher informações adicionais, por exemplo através de estudos de casos.

### Caixa 10

O acompanhamento em 2014-2020 incluirá igualmente a despesa total por submedidas, incluindo investimentos não produtivos (4.4). Os indicadores são um componente do sistema de acompanhamento e avaliação.

Ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 63.

**65**

Durante o período de programação de 2007-2013, a Comissão recordou em várias ocasiões os Estados-Membros da obrigação de estabelecer critérios de seleção genuínos, assegurando uma classificação dos projetos quando a dotação orçamental não permita o financiamento de todas as candidaturas de projetos elegíveis. A fim de ajudar os Estados-Membros a evitar insuficiências que afetam a aplicação dos critérios de seleção e tendo em conta anteriores recomendações do Tribunal de Contas, a Comissão elaborou orientações sobre a elegibilidade e seleção no que diz respeito ao período de programação de 2014-2020.

A Comissão pode, através das suas auditorias, comprovar a utilização dos critérios de seleção. Sempre que as auditorias são efetuadas sobre medidas de investimento, a aplicação dos critérios de seleção é sistematicamente verificada. A Comissão impôs correções financeiras a alguns Estados-Membros por deficiências detetadas na utilização dos critérios de seleção.

**66**

No que diz respeito à Dinamarca, os projetos serão selecionados com base na sua eficácia em termos de custos em relação aos objetivos da medida (por exemplo, área de biótopo criada/custo do projeto, etc.).

**67**

Ver a resposta comum da Comissão aos pontos 37 e 38.

**68**

A Dinamarca simplificou o PDR, reduzindo o número de INP que podem beneficiar de apoio. Tal pode explicar, em parte, a menor variabilidade das taxas de ajuda relativamente aos PDR anteriores.

**71**

Tendo em conta a contribuição esperada desta submedida para os objetivos ambientais, excluir os estudos de viabilidade dos custos elegíveis pode prejudicar gravemente a sua utilização.

A Comissão considera que a intenção da Dinamarca de apoiar estudos de viabilidade para INP está de acordo com a legislação: os estudos de viabilidade que beneficiem de apoio devem permitir chegar a conclusões de investimento negativas.

### Conclusões e recomendações

#### 72

Os INP não devem proporcionar a quem os realiza um retorno económico significativo. Isto não significa que este não possa ser esperado e não deva ser aceite. A maioria dos investimentos comporta sempre um elemento de rendimento, mesmo que o investimento tenha um carácter puramente não produtivo, como a instalação de coberturas de árvores ou arbustos que, podados ou cortados, podem fornecer biomassa utilizada como fonte de eletricidade. Por conseguinte, é difícil realizar um investimento inteiramente não produtivo.

As autoridades de gestão podem reduzir a intensidade de auxílio, mas, havendo que realizar objetivos ambientais, é necessário estimar o impacto dessa redução sobre a utilização da medida para garantir a consecução dos objetivos.

#### 74

Os objetivos agroambientais prosseguidos pelos INP nem sempre exigem complementaridade com outras medidas de desenvolvimento rural. Na maior parte dos casos, o apoio aos INP estava ligado a compromissos relativos ao agroambiente e ao clima. No entanto, é possível cumprir os objetivos dos INP sem uma ligação a outras medidas de desenvolvimento rural. Por exemplo, contribuir para a aquisição de vedações para evitar que os grandes carnívoros causem danos ao gado respeita os objetivos agroambientais em si mesmo, sem ligação com outras medidas de desenvolvimento rural. O apoio aos INP pode também existir sob a forma de uma submedida autónoma que contribua para os objetivos ligados ao agroambiente e ao clima.

#### Recomendação 1 a)

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão considera que o novo período de programação 2014-2020 proporciona uma oportunidade para aumentar as sinergias entre as medidas de desenvolvimento rural no sentido da consecução dos objetivos estratégicos. Embora nem todos os INF devam ser diretamente complementares de outras medidas de desenvolvimento rural e regimes, quando existe essa complementaridade a Comissão incentivará os Estados-Membros pertinentes a comunicar, nos seus relatórios anuais de execução, o número e a proporção de projetos INP ligados à concretização de compromissos relativos ao agroambiente e ao clima.

#### Recomendação 1 b)

Esta parte da recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

#### 75

A Comissão considera que só devem receber apoio os projetos que respeitem os critérios de seleção e que os procedimentos de seleção devem ser claros e transparentes.

Insiste-se mais na seleção das operações no quadro jurídico para o período de programação de 2014-2020 e foram dadas aos Estados-Membros/regiões orientações exaustivas para garantir que apenas se selecionem as melhores operações e investimentos que contribuam para os objetivos e prioridades dos programas.

#### Recomendação 2 a)

Esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

## Respostas da Comissão

### Recomendação 1 b)

A Comissão aceita esta recomendação.

Os critérios de seleção são definidos pelos Estados-Membros após consulta do comité de acompanhamento, em que a Comissão participa com um papel consultivo.

A Comissão elaborou orientações sobre os critérios de elegibilidade e de seleção para ajudar os Estados-Membros e as regiões na programação e execução dos PDR para 2014-2020.

A Comissão continuará a efetuar auditorias de conformidade nos Estados-Membros, de acordo com o seu plano de auditoria, a fim de verificar se as despesas pagas estão em conformidade com as regras aplicáveis, incluindo os procedimentos adequados de seleção e avaliação de projetos. As medidas e organismos pagadores a auditar são determinados com base numa análise de riscos, em que o elemento mais importante é o nível das despesas.

### 76

O SCAA presta informações de acompanhamento sobre o objeto do apoio. Será realizada uma avaliação mais completa da eficácia de todas as medidas para a realização dos objetivos dos programas no momento da avaliação *ex post*. No entanto, deve ser encontrado um equilíbrio entre o que pode ser feito através do acompanhamento e avaliação tendo em conta o risco de encargos administrativos excessivos e as limitações financeiras. A recolha de indicadores de resultados específicos para os INP pode ser complexa.

### 77

Será realizada uma avaliação mais completa da eficácia de todas as medidas para a realização dos objetivos dos programas no momento da avaliação *ex post*.

### Recomendação 3 a)

A Comissão aceita esta recomendação.

O SCAA para o período de 2014-2020 irá acompanhar a aplicação da medida, enquanto na avaliação será analisado o desempenho no contexto dos objetivos de desenvolvimento rural pertinentes.

### Recomendação 3 b)

Esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

### 78

A Comissão efetua auditorias de conformidade nos Estados-Membros a fim de verificar se as despesas estão em conformidade com as regras. Uma vez que estas auditorias revelaram igualmente deficiências no que respeita à razoabilidade dos custos, foram já realizadas importantes correções financeiras, estando atualmente em curso procedimentos de apuramento da conformidade que deverão conduzir a novas correções financeiras.

### 79

Para assegurar a seleção de propostas justificadas e razoáveis em termos de custos basta respeitar um dos métodos de seleção de uma proposta (como a comparação de diferentes propostas, a avaliação pelo comité de avaliação ou a comparação dos custos de referência com os de outros projetos semelhantes). Uma multiplicação de obrigações pode conduzir a uma sobrecarga administrativa desnecessária.

### 80

Embora os INP não devam incluir elementos produtivos, é difícil que não contenham um pequeno elemento de «produtividade». Por outras palavras, é difícil imaginar um investimento totalmente não produtivo.

No entanto, esses investimentos devem permanecer principalmente não produtivos e, por conseguinte, as suas características «produtivas» e remunerativas devem ser suficientemente limitadas. Tampouco devem ser subestimados os encargos administrativos e a complexidade associados à supressão dos benefícios económicos da despesa elegível.



Acresce que os Estados-Membros podem utilizar as opções de custos simplificados para o cálculo e o pagamento das subvenções. Neste caso, deve ser previamente efetuado um cálculo justo, equitativo e verificável.

### **Recomendação 4 a)**

Esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

### **Recomendação 4 b)**

A Comissão aceita esta recomendação.

### **Recomendação 4 c)**

Esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

### **Recomendação 4 d)**

A Comissão aceita esta recomendação e já está a aplicá-la.

Na análise dos programas de desenvolvimento rural para o período de programação de 2014-2020, a Comissão prestou atenção à verificação da secção relativa à controlabilidade e verificabilidade das medidas. Se esta explicação estava em falta ou era insuficientemente pormenorizada, o Estado-Membro devia prestar informações adicionais.

### **Recomendação 4 e)**

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão continuará a efetuar auditorias de conformidade nos Estados-Membros, de acordo com o seu plano de auditoria plurianual, a fim de verificar se as despesas pagas estão em conformidade com as regras aplicáveis, incluindo a razoabilidade dos custos. As medidas e os organismos pagadores auditados são determinados com base numa análise de risco.

## **81**

No respeitante ao período de programação de 2014-2020, a Comissão reforçou as disposições e orientações em matéria de razoabilidade dos custos, o que deve obviar a algumas deficiências identificadas pelo Tribunal.

O programa de trabalho de auditoria é determinado com base numa análise de riscos, em que o elemento mais importante é o nível das despesas. Dado que o montante do financiamento para os INP é relativamente baixo, a prioridade é dada às medidas mais importantes do ponto de vista financeiro, relativamente às quais insuficiências no sistema de gestão e de controlo poderiam ter um maior impacto financeiro para o orçamento da UE.

### **Recomendação 5 a)**

Esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

### **Recomendação 5 b)**

A Comissão aceita em parte esta recomendação.

A Comissão tem devidamente em conta as constatações do Tribunal ao estabelecer o seu plano de auditoria.

Contudo, o plano de auditoria plurianual é determinado com base numa análise de riscos em que um elemento importante é o nível das despesas. Dado que o montante do financiamento para os INP é relativamente baixo, a prioridade é dada às medidas mais importantes do ponto de vista financeiro, relativamente às quais insuficiências no sistema de gestão e de controlo poderiam ter um maior impacto financeiro para o orçamento da UE.



## COMO OBTER PUBLICAÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA

### Publicações gratuitas:

- um exemplar:  
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mais do que um exemplar/cartazes/mapas:  
nas representações da União Europeia ([http://ec.europa.eu/represent\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/represent_pt.htm)),  
nas delegações em países fora da UE ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_pt.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_pt.htm)),  
contactando a rede Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_pt.htm](http://europa.eu/europedirect/index_pt.htm))  
ou pelo telefone 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito em toda a UE) (\*).

(\*) As informações prestadas são gratuitas, tal como a maior parte das chamadas, embora alguns operadores, cabinas telefónicas ou hotéis as possam cobrar.

### Publicações pagas:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Os investimentos não produtivos (INP) são investimentos que não geram rentabilidade, rendimentos ou receitas substanciais, nem aumentam de forma significativa o valor da exploração agrícola do beneficiário, mas têm um impacto ambiental positivo. O apoio público a INP é concedido pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e por cofinanciamento nacional, cobrindo, muitas vezes, 100% do total dos custos de investimento. O Tribunal conclui que o apoio a INP contribuiu para a concretização dos objetivos relativos à utilização sustentável das terras agrícolas, mas sem uma boa relação custo-eficácia, uma vez que, em 75% dos projetos visitados, os custos foram excessivamente elevados. Além disso, apesar de muitos desses projetos terem características remunerativas óbvias, foram integralmente financiados com fundos públicos. O Tribunal formula cinco recomendações destinadas a melhorar a relação custo-eficácia dos INP a financiar durante o período de programação de 2014-2020.



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU



Serviço das Publicações