

Auditoria às Medidas Agroambientais (PDR 2020)

RELATÓRIO N.º 8/2021

2.ª SECÇÃO



TC
TRIBUNAL DE
CONTAS

PROCESSO N.º 20/2020 – AUDIT

AUDITORIA ÀS MEDIDAS AGROAMBIENTAIS (PDR 2020)

RELATÓRIO

Junho 2021

ÍNDICE

SIGLAS	7
FICHA TÉCNICA	8
1 SUMÁRIO	9
CONCLUSÕES	9
OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	9
RECOMENDAÇÕES	11
EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	13
2 INTRODUÇÃO	14
2.1 FUNDAMENTO E OBJETIVOS DA AÇÃO	14
2.2 ÂMBITO E METODOLOGIA	14
2.3 CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES	15
3 ENQUADRAMENTO	16
3.1 AS MEDIDAS AGROAMBIENTAIS NO CONTEXTO DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM	16
3.1.1 <i>A Política Agrícola Comum e as preocupações ambientais</i>	16
3.1.2 <i>Complementaridade entre os instrumentos ambientais da PAC</i>	17
3.1.3 <i>A arquitetura verde da PAC no período de programação 2021-2027</i>	21
3.2 A SITUAÇÃO PORTUGUESA E OS APOIOS AGROAMBIENTAIS DO PDR 2020	24
3.2.1 <i>Produção Integrada</i>	26
3.2.2 <i>Agricultura Biológica</i>	28
3.3 AS METAS E INDICADORES AGROAMBIENTAIS DA AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	29
4 OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	31
4.1 FORTE ADESAO DOS AGRICULTORES ÀS MEDIDAS AGROAMBIENTAIS (EMBORA SUSCITADA APENAS NO INÍCIO DO PROGRAMA), AS QUAIS APRESENTAM UMA BOA TAXA DE EXECUÇÃO	31
4.2 EVOLUÇÃO POSITIVA NA ADOÇÃO DE MODOS DE PRODUÇÃO FAVORÁVEIS À SUSTENTABILIDADE AGRÍCOLA, EMBORA CARECENDO DE INCREMENTO	34
4.3 EMBORA AS ÁREAS CONTRATADAS SUJEITAS A COMPROMISSOS DE BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO ESTEJAM EM LINHA COM AS METAS TRAÇADAS, OS INDICADORES NÃO PERMITEM AVALIAR A EFICÁCIA E O IMPACTO DAS MEDIDAS AGROAMBIENTAIS	35
4.4 SISTEMAS DE GESTÃO E CONTROLO OFERECEM GARANTIAS RAZOÁVEIS DE QUE, EM REGRA, OS REQUISITOS E COMPROMISSOS SÃO OBSERVADOS E OS PAGAMENTOS SÃO REGULARES	38
4.5 REGULAMENTAÇÃO DOS APOIOS COM INCONGRUÊNCIAS QUANTO À DEFINIÇÃO DOS CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE E DOS COMPROMISSOS DOS BENEFICIÁRIOS	48
4.6 RESULTADOS DAS ANÁLISES DE TERRAS SEM MONITORIZAÇÃO	50
4.7 AS NOTIFICAÇÕES À DGADR RELATIVAS AO MODO DE PRODUÇÃO BIOLÓGICA NÃO TÊM POR BASE AS ÁREAS GEORREFERENCIADAS INSCRITAS NO ISIP E OS ANIMAIS REGISTRADOS NO SNIRA	50
4.8 CONTROLOS REALIZADOS EVIDENCIARAM ALGUNS ERROS RELEVANTES EM TERMOS DE INCUMPRIMENTO DA CONDICIONALIDADE OU DOS COMPROMISSOS AMBIENTAIS	51
4.9 ARTICULAÇÃO INSUFICIENTE ENTRE O SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO E CONTROLO E O SISTEMA DE CONTROLO E CERTIFICAÇÃO OFICIAL DOS REGIMES DE PRODUÇÃO BIOLÓGICA E PRODUÇÃO INTEGRADA	53
4.10 OS SISTEMAS DE GESTÃO DA INTEGRIDADE CARECEM DE MELHORIAS	56
5 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	62

6	DECISÃO	62
	ANEXOS I A XIII.....	64
	ANEXO XIV – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	87

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Prioridades de Desenvolvimento Rural 4 e 5 e respetivos Domínios.....	20
Quadro 2 – Evolução de alguns indicadores agroambientais associados aos ODS 2 e 15 em Portugal	25
Quadro 3 – Taxas de compromisso das subações 7.1.2 e 7.2.1 no PU de 2015	33
Quadro 4 – Números de controlos “in loco” e da condicionalidade no período 2015-2019.....	44
Quadro 5 – Amostra de Operações.....	66
Quadro 6 – Amostra de Pagamentos	67
Quadro 7 – Agricultura em Produção Integrada, por tipo de culturas – 2013-2017.....	68
Quadro 8 – Produção animal em Produção Integrada, por espécies – 2013-2017	68
Quadro 9 – Áreas em modo de produção biológico por tipo de culturas – 2013 a 2019.....	69
Quadro 10 – Produção animal em Modo de Produção Biológico, por espécies – 2013 a 2019	70
Quadro 11 – Principais incumprimentos detetados nos controlos “in loco” das MAA– campanhas de 2016 a 2018	76
Quadro 12 – Número de incumprimentos, desagregados por RLG e BCAA – campanhas de 2018 e 2019.....	76

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Pirâmide de instrumentos “ecológicos” da PAC	20
Figura 2 – Pacto Ecológico Europeu.....	21
Figura 3 – A PAC pós 2020 nos domínios do ambiente e da ação climática.....	23
Figura 4 – Comparação entre a atual e a futura Arquitetura Verde da PAC.....	23



SIGLAS

Siglas	Denominação
AG	Autoridade de Gestão
AP	Agrupamento de Produtores
APA	Agência Portuguesa do Ambiente, IP.
AT	Assistência Técnica
BCAA	Boas condições agrícolas e ambientais do solo
CE	Comissão Europeia
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
DG AGRI	Direcção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural da Comissão Europeia
DGADR	Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural
DGAV	Direcção-Geral de Alimentação e Veterinária
DRAP	Direcção Regional de Agricultura e Pescas
FAQ	Questões mais frequentes
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAGA	Fundo Europeu Agrícola de Garantia
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
GPP	Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral
ICNF	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, IP.
IGAMAOT	Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP.
INE	Instituto Nacional de Estatística
ISIP	Sistema de Identificação de Parcelas
MAA	Medidas Agroambientais
MPB	Modo de Produção Biológico
OC	Organismo de Controlo e Certificação
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
OE	Orçamento do Estado
PAC	Política Agrícola Comum
PDR 2020	Programa de Desenvolvimento Rural do Continente para o período de programação 2014-2020
PEPAC	Plano Estratégico da Política Agrícola Comum
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PRODI	Modo de Produção Integrada
PU	Pedido Único
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RLG	Requisitos Legais de Gestão
SAU	Superfície Agrícola Útil
SIGC	Sistema Integrado de Gestão e Controlo
SNIRA	Sistema Nacional de Informação e Registo Animal
TC	Tribunal de Contas
TCE	Tribunal de Contas Europeu
UE	União Europeia

Her

FICHA TÉCNICA

Membros	Nome	Categoria	
Equipa Técnica	Maria de Fátima Fernandes	Inspetora	Licenciatura em Agronomia
	Ana Isabel Silva	Técnica Superior	Licenciatura em Relações Internacionais
Apoio Administrativo	Cristina M Fernandes	Assistente Técnica	
Coordenação	Júlio Gomes Ferreira	Auditor Chefe	
Coordenação Geral	Leonor Côrte-Real Amaral	Auditora Coordenadora	

1 SUMÁRIO

A presente auditoria incidiu sobre as *Medidas Agroambientais* integradas no Programa de Desenvolvimento Rural do continente 2014-2020 (PDR 2020), tendo em vista apreciar se as mesmas contribuem de forma eficaz para uma agricultura mais sustentável. A análise incidiu sobre os níveis de execução dos apoios, o apuramento e acompanhamento dos resultados das medidas e o funcionamento dos sistemas de gestão e controlo para aferir do grau de cumprimento dos compromissos pelos agricultores.

As *Medidas Agroambientais* são medidas complementares a outros instrumentos ambientais da Política Agrícola Comum e recompensam os agricultores por determinadas práticas benéficas para o ambiente e o clima, numa base contratual, assente em compromissos voluntários por um período de cinco anos. Os apoios aos modos de produção integrada (subação 7.2.1) e produção biológica (subação 7.1.2) são as medidas agroambientais com maior expressividade no PDR 2020, sendo suscetíveis de contribuir para os objetivos e metas de sustentabilidade agrícola e ambiental preconizados em linha com a Estratégia Europa 2020, a Agenda 2030 das Nações Unidas e, a terem continuidade no futuro, no Pacto Ecológico Europeu e estratégias associadas.

Conclusões

Os trabalhos de auditoria, refletidos nas respetivas observações, permitiram concluir que:

- ◆ Há uma forte adesão dos agricultores às medidas agroambientais, uma boa taxa de execução dos apoios e um crescimento nas áreas certificadas, produtores e efetivos pecuários em modo de produção integrado e em modo de produção biológico, embora seja necessário incrementá-lo com vista ao cumprimento das metas para 2030;
- ◆ Apesar do efeito positivo das medidas agroambientais na conservação da biodiversidade, melhoria da gestão da água e prevenção da erosão do solo, o tipo de indicadores utilizado não permite avaliar a eficácia e impacto das medidas para aquele efeito e inexistente um sistema de monitorização de resultados das análises aos solos que permita conhecer a sua evolução qualitativa nas áreas apoiadas;
- ◆ Sem prejuízo de aspetos a melhorar, os sistemas de gestão e controlo são, em regra, fiáveis e permitem verificar o cumprimento dos compromissos pelos agricultores, a regularidade dos pagamentos e identificar e corrigir os desvios.

Observações de auditoria

1. **Verificou-se uma forte adesão dos agricultores às medidas agroambientais (embora suscitada apenas no início do programa), as quais apresentam uma boa taxa de execução.** A Área 3 do Programa, relativa ao ambiente, eficiência no uso de recursos e clima, envolve uma despesa pública total de 2 332,5 M€, dos quais 1 951,6 M€ financiados pelo FEADER, valores que representam 54% do PDR 2020. As Medidas agroambientais (Medida 7) envolvem 1 031,5 M€ de despesa pública e 861,1 M€ de FEADER, representando 44% da Área 3 e 24% do PDR 2020. As aprovações no âmbito do Pedido Único de 2015 não foram precedidas de uma seleção e hierarquização de acordo com os critérios fixados e geraram uma situação de “*overbooking*” face aos montantes programados, o que gerou vários ajustamentos ao nível dos montantes e das percentagens de cofinanciamento nacional. Em 31 de dezembro de 2020 as

He

medidas agroambientais apresentavam uma taxa de execução financeira de 93% e uma taxa de compromisso de 95%, no primeiro caso 19 p.p. acima da taxa global de execução do Programa (cfr. ponto 4.1);

2. **Observa-se uma evolução positiva na adoção de modos de produção favoráveis à sustentabilidade agrícola, embora carecendo de incremento.** As áreas certificadas, o número de produtores e os efetivos pecuários em modo de produção integrada têm vindo a aumentar, tal como o número de produtores e os efetivos pecuários em modo de produção biológico. A superfície agrícola nacional em modo de produção biológico sofreu um decréscimo em 2018, embora tenha recuperado em 2019, mas está longe da meta preconizada pela UE para 2030 (pelo menos 25% das terras agrícolas) (cfr. ponto 4.2).
3. **Embora as áreas contratadas sujeitas a compromissos de boas práticas de gestão estejam em linha com as metas traçadas, os indicadores não permitem avaliar a eficácia e o impacto das medidas agroambientais** para a melhoria da biodiversidade e/ou paisagem, da gestão da água e da gestão do solo e/ou prevenção da erosão do solo. A avaliação do Programa realizada em 2019, não obstante relevar o efeito positivo de algumas medidas bem como o cumprimento das metas estabelecidas, apresentou como condicionante a falta de indicadores agroambientais (cfr. ponto 4.3);
4. Os apoios às medidas agroambientais assentam em **sistemas de gestão e controlo que oferecem garantias razoáveis de que, em regra, os requisitos e compromissos são observados e os pagamentos são regulares** (v.g. sistemas de informação de suporte à gestão e ao controlo, articulação entre a Autoridade de Gestão e o IFAP, delegação de tarefas e respetiva supervisão, realização dos controlos e respetivo controlo de qualidade). Os pagamentos foram, em regra, efetuados em conformidade com o modelo de modulação legalmente instituído (cfr. ponto 4.4);
5. **A regulamentação dos apoios apresenta incongruências quanto à definição dos critérios de elegibilidade e dos compromissos dos beneficiários**, designadamente quanto à evidência de realização de análises de terras, incluindo o teor de matéria orgânica, prévias à candidatura, (aplicável à subação 7.2.1) e no decurso do quarto ano do compromisso (relativo à vinha). Por outro lado, a regulamentação não refere qualquer obrigatoriedade de apresentação de análises para a subação 7.1.2., pese embora o regime do modo de produção biológico obrigue à sua realização (cfr. ponto 4.5);
6. **Os resultados das análises de terras** apresentadas no âmbito da subação 7.2.1 **não são objeto de monitorização**, não tendo sido definidos o tipo de exame e o tratamento dos respetivos dados (cfr. ponto 4.6);
7. **As notificações à DGADR relativas ao Modo de Produção Biológica não têm por base as áreas georreferenciadas inscritas no Sistema de Identificação de Parcelas (iSIP) e os animais registados no Sistema Nacional de Informação e Registo Animal (SNIRA).** Nesta matéria não está garantida a sincronização da informação prestada à DGADR com a detida pelo IFAP, que serve de base aos pagamentos dos apoios (cfr. ponto 4.7);
8. **Os resultados dos controlos transmitidos pelo IFAP evidenciaram alguns erros relevantes em termos de incumprimento da condicionalidade ou dos compromissos ambientais**, designadamente abandono e não cumprimento das densidades nas culturas permanentes, não

realização de análises de terras, água e material vegetativo e incumprimentos na proteção de águas subterrâneas, em faixas de proteção ao longo de cursos de água e na utilização de recursos hídricos, que foram objeto das devidas medidas corretivas (cfr. ponto 4.8);

9. **Os regimes de produção integrada e biológica estão sujeitos a um sistema de controlo e certificação oficial, coordenado pela DGADR, sendo insuficiente a articulação existente entre este sistema e o sistema de controlo dos apoios do PDR 2020.** Pese embora os controlos oficiais sejam efetuados de forma sistemática por organismos de controlo e certificação (OC) reconhecidos legalmente e recaiam sobre um conjunto de verificações comum aos controlos no âmbito das subações 7.1.2 e 7.2.1, a articulação das entidades intervenientes nos dois sistemas de controlo requer melhorias, designadamente quanto à comunicação/consulta dos resultados dos controlos oficiais e à aplicação de medidas sancionatórias, tendo em vista a sua utilização em análises de risco futuras (cfr. ponto 4.9);
10. **Os sistemas de gestão da integridade podem ser melhorados.** Embora a Autoridade de Gestão, o IFAP e a DGADR tenham aprovado e monitorizado Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC), seria desejável que os sistemas fossem melhorados, designadamente, e consoante os casos, quanto à sua atualização regular, realização de autoavaliações, atividades de orientação e aconselhamento, monitorização de eventuais conflitos de interesses, aplicação de procedimentos analíticos para deteção de anomalias e mecanismos formalizados de receção e tratamento de denúncias e à previsão e aplicação de controlos relativos à gestão da integridade e imparcialidade nas entidades controladoras externas (cfr. ponto 4.10).

Recomendações

No contexto da matéria exposta no presente relato de auditoria e resumida nas observações de auditoria que antecedem, recomenda-se às entidades a seguir indicadas:

A) Ministra da Agricultura e GPP

No contexto das medidas agroambientais a apoiar no âmbito do futuro período de programação 2021-2027, diligenciem no sentido de:

- A1. Serem introduzidos indicadores no PDR que permitam medir os progressos realizados com a integração ambiental na Política Agrícola ao nível das explorações agrícolas apoiadas, avaliar a eficácia e o impacto das medidas, contribuir para as decisões políticas em matéria agrícola e ambiental e informar os cidadãos;
- A2. Ser melhorada a regulamentação dos apoios “Modo de produção biológico” e “Produção integrada”, mormente quanto aos seguintes aspetos:
 - ✓ Maior congruência entre os requisitos de elegibilidade e compromissos aplicáveis, face às exigências da legislação comunitária e nacional, designadamente quanto à apresentação de resultados de análises de terras, garantindo-se uma monitorização da qualidade do solo nas áreas apoiadas, com base em determinados parâmetros analíticos;
 - ✓ Disposições específicas de articulação entre o IFAP e a DGADR, designadamente quanto à comunicação de resultados das ações de controlo oficial sobre beneficiários de apoios,

designadamente das irregularidades com impacto nos requisitos de elegibilidade/compromissos agroambientais;

- ✓ Garantir que todos os agricultores que assumem compromissos, quer em conversão, quer em manutenção em agricultura biológica, possuem formação específica;
- A3. Sejam acauteladas, no âmbito das negociações em curso com a Comissão Europeia, as verbas destinadas às medidas agroambientais, atenta a sua importância para o cumprimento dos objetivos do Pacto Ecológico Europeu e o elevado nível de adesão às mesmas por parte dos agricultores no atual período de programação.

B) AG do PDR2020

- B1. Diligencie no sentido de as candidaturas às medidas agroambientais serem explicitamente aprovadas de acordo com os critérios de seleção legalmente instituídos.
- B2. Reanalise o seu Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e os controlos relativos à gestão da integridade, ponderando, designadamente, atividades de orientação e aconselhamento, autoavaliações, declaração de ofertas e hospitalidade, aplicação de procedimentos analíticos para deteção de anomalias e mecanismos formalizados de receção e tratamento de denúncias.

C) IFAP e DGADR

- C1. Definam as condições de acesso à informação sobre os resultados dos controlos oficiais e sobre a comunicação de irregularidades relevantes para o controlo dos apoios aos regimes MPB e PRODI;
- C2. Desenvolvam procedimentos no sentido de garantir que as áreas e os animais abrangidos pelo MPB e notificados pelos beneficiários à DGADR tenham por base as áreas georreferenciadas inscritas no iSIP e os animais registados no SNIRA.

D) IFAP

- D1. Proceda à atualização do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e dos riscos e controlos relativos à gestão da integridade, tendo em conta, designadamente, os aspetos referidos no relatório de execução, nova regulamentação, monitorização de conflitos de interesses, declaração de ofertas e hospitalidade e a definição do acompanhamento a fazer à gestão da integridade e imparcialidade nas entidades controladoras externas;
- D2. Diligencie no sentido de o sistema de informação integrar a documentação justificativa do pagamento das majorações dos apoios, conforme se refere no ponto 4.4..

E) DGADR

- E1. Implemente um sistema de informação relativo aos controlos oficiais aos regimes MPB e PRODI que possa ser alimentado pelos organismos de controlo e certificação e disponibilize ao IFAP e às DRAP os resultados das ações de controlo, designadamente quanto às recomendações formuladas, situações irregulares, respetivas causas e sanções aplicadas.

- E2. Reanalise o seu Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e os riscos e controlos relativos à gestão da integridade, ponderando a divulgação regular e o compromisso dos colaboradores com o código de conduta, atividades de formação e orientação, autoavaliações, monitorização de conflitos de interesses, declaração de ofertas, em especial na área do controlo, mecanismos formalizados de receção e tratamento de denúncias e a definição e verificação dos concretos mecanismos que os OC devem usar para cumprir os seus compromissos de integridade.

Exercício do contraditório

Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, o relato da auditoria foi enviado à Ministra da Agricultura, à Autoridade de Gestão do PDR 2020, ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, à Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural e ao Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral.

Todas as entidades se pronunciaram, tendo as respostas sido incorporadas, nos aspetos pertinentes, no texto deste Relatório, constando, na íntegra, do Anexo XIV, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

2 INTRODUÇÃO

2.1 Fundamento e objetivos da ação

Tal como foi já referenciado em auditorias anteriores deste Tribunal¹, as práticas não sustentáveis de agricultura são fonte de degradação dos solos, de desertificação e de emissão de poluentes.

Os fundos europeus constituem uma das principais linhas de financiamento à agricultura, integrando nesse domínio condicionalidades e medidas orientadas para o respeito por normas de boas condições agrícolas e ambientais, designadamente no âmbito da prevenção da degradação dos solos, do controlo da erosão, da manutenção da matéria orgânica do solo e do uso da água.

Em particular, o Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PDR) para o período de 2014-2020 prevê medidas nesse sentido, enquadradas na Área 3 “Ambiente, Eficiência no Uso de Recursos e Clima”, onde se incluem as Medidas Agroambientais, objeto da presente auditoria.

Neste contexto, e no âmbito do seu Objetivo Estratégico 2 “Contribuir para a gestão sustentável das finanças públicas” e respetivo Eixo Prioritário 2.3 “Auditar as medidas de mitigação e adaptação às alterações climáticas”, o Plano de Ação do Tribunal previu uma auditoria às “Medidas Agroambientais” integradas no PDR 2020, com a natureza de auditoria de resultados.

O objetivo da auditoria consistiu em apreciar se “As medidas agroambientais do PDR 2020 contribuem de forma eficaz para uma agricultura mais sustentável”, tendo a análise incidido sobre os níveis de execução dos apoios, o apuramento e acompanhamento dos resultados das medidas e o funcionamento dos sistemas de gestão e controlo para aferir do grau de cumprimento dos compromissos pelos agricultores.

2.2 Âmbito e metodologia

A auditoria incidiu sobre o período de 1 de janeiro de 2014 a 31 de dezembro de 2019, com atualização da informação a período posterior quando possível.

Envolveu a Autoridade de Gestão do PDR 2020 e o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP), entidades de gestão e pagamento do PDR 2020, nos termos descritos no ponto 4.4.

Abrangeu também o Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP), que contribui para a definição das regras da Política Agrícola Comum (PAC) e desenvolve, acompanha e difunde os respetivos indicadores, e a Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR), que estabelece os princípios, orientações e normas técnicas necessárias ao modo de produção biológico (MPB) e à produção integrada das culturas (PRODI) e que procede ao reconhecimento dos organismos de controlo e certificação (OC) associados a estes tipos de produção.

¹ Vide, em especial, os Relatórios de Auditoria n.ºs 19/2019-2.^a Secção (<https://www.tcontas.pt/pt-PT/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2019/rel019-2019-2s.pdf>) e 8/2020-2.^a Secção (<https://www.tcontas.pt/pt-PT/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2020/rel08-2020-2s.pdf>).

A auditoria foi realizada em conformidade com os princípios, normas e procedimentos acolhidos pelo Tribunal de Contas, designadamente os constantes dos seus Manuais de Auditoria¹, tendo envolvido as ações e amostras referidas no Anexo I.

2.3 Condicionantes e limitações

A presente auditoria desenvolveu-se no decurso do surto da COVID-19², pelo que as operações selecionadas não foram objeto de verificação física.

Também por esse facto, não obstante se ter registado, de um modo geral, a cooperação por parte das entidades envolvidas, o desenvolvimento dos trabalhos foi condicionado por alguns atrasos na disponibilização de documentos e esclarecimentos.

¹ Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais e Manual de Auditoria de Resultados, ambos de 2016.

² Declarado como pandemia pela Organização Mundial de Saúde, em 11 de março de 2020.

Ho

3 ENQUADRAMENTO

3.1 As Medidas Agroambientais no contexto da Política Agrícola Comum

3.1.1 A Política Agrícola Comum e as preocupações ambientais

A degradação ambiental sentida a vários níveis levou a que nos anos setenta se tivessem manifestado as primeiras preocupações ambientais por parte de técnicos e do público, as quais vieram a intensificar-se na década de oitenta, com a criação de diversas estratégias e políticas para a defesa do ambiente, tanto ao nível europeu como a nível nacional.

Em termos de União Europeia (UE), e em 1992, com a reforma da Política Agrícola Comum (PAC), a componente ambiental foi introduzida na gestão do sector agrícola, associada à necessidade de reduzir a produção e os excedentes na Europa. Nesta reforma foram adotadas as medidas de acompanhamento, com três pacotes específicos: reforma antecipada, florestação das terras agrícolas e medidas agroambientais. O Regulamento (CEE) 2078/92, de 30 de junho¹, estabeleceu o enquadramento das medidas agroambientais, criadas para apoiar métodos de produção agrícola compatíveis com a proteção do ambiente e a manutenção das características específicas e diversificadas da paisagem rural europeia.

Este instrumento levou à implementação, em todos os países da UE, de apoios à introdução ou continuação da aplicação de métodos agrícolas compatíveis com a proteção e melhoria do ambiente, que persistem até aos dias de hoje, com uma importância cada vez mais reforçada.

A Estratégia Europa 2020², adotada em 2010, visou que a União Europeia apostasse num crescimento inteligente, *sustentável* e inclusivo. Esta estratégia incluiu a definição de metas a serem atingidas no horizonte de uma década. No plano do crescimento *sustentável*, preconizou-se a promoção de uma economia mais eficiente em termos de utilização dos recursos, mais ecológica e mais competitiva, com baixo teor de carbono, e fixaram-se as metas de reduzir as emissões de gases com efeito de estufa em, pelo menos, 20 % relativamente aos níveis de 1990, aumentar para 20 % a quota de energias renováveis no consumo final energético e aumentar em 20% a eficiência energética.

A Estratégia Europa 2020 não incluiu metas específicas ligadas à agricultura, mas é óbvio que este sector está implicado, na medida em que produz emissões, consome energia e é vulnerável aos riscos climáticos e aos efeitos das catástrofes associadas³. Nela se refere a utilização, por parte da UE e dos Estados Membros, de subvenções e estímulos para a adoção de medidas que favoreçam a

¹ Regulamento (CEE) 2078/92, de 30 de junho, relativo a métodos de produção agrícola compatíveis com as exigências da proteção do ambiente e à preservação do espaço natural. Este Regulamento vigorou até 1999, tendo sido revogado pelo Regulamento (CE) n.º 1257/1999, do Conselho, de 17 de maio, relativo ao apoio do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) ao desenvolvimento rural e que altera e revoga determinados regulamentos.

² Vide COM(2010) 2020 final, em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=PT>

³ Em 2018, 10,5% das emissões de gases com efeito de estufa da UE eram provenientes da agricultura, sendo o valor para Portugal de 10,1%, cfr. <https://www.pordata.pt/Europa/Emiss%C3%B5es+de+gases+com+efeito+de+estufa+total+e+por+alguns+sectores+de+emiss%C3%B5es+de+gases-1481>

sustentabilidade, referindo-se expressamente as políticas de desenvolvimento rural e o respetivo financiamento.

No contexto referido, salientam-se os apoios a práticas de produção que diminuam os efeitos poluentes da agricultura, à extensificação das produções vegetais e animais, à manutenção de terras agrícolas e florestais abandonadas¹, à retirada de terras agrícolas a longo prazo, com fins vinculados ao ambiente e, ainda, à sensibilização e à formação dos agricultores, em matéria de produção agrícola compatível com a conservação do espaço natural.

As medidas agroambientais foram sofrendo alterações em cada novo Quadro Comunitário, sendo atualmente apoiadas pelo FEADER (Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural) e enquadradas no Regulamento (UE) n.º 1305/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro². Os apoios neste domínio deverão³:

- ✓ Continuar a desempenhar um papel proeminente no apoio ao desenvolvimento sustentável das zonas rurais e na resposta à procura crescente de serviços ambientais por parte da sociedade;
- ✓ Incentivar ainda mais os agricultores e outros gestores de terras a servir a sociedade no seu conjunto através da introdução ou manutenção de práticas agrícolas que contribuam para a atenuação das alterações climáticas e a adaptação às mesmas e que sejam compatíveis com a proteção e melhoria do ambiente, da paisagem e das suas características, dos recursos naturais, e dos solos e diversidade genética;
- ✓ Contribuir para cobrir os custos adicionais e a perda de rendimentos resultantes dos compromissos assumidos, abrangendo apenas os compromissos que ultrapassem os requisitos e as normas obrigatórios aplicáveis, em conformidade com o princípio do poluidor-pagador.

3.1.2 Complementaridade entre os instrumentos ambientais da PAC

As preocupações ambientais determinaram, por outro lado, a introdução do regime da “condicionalidade”, em vigor desde 2005⁴, que sujeita o recebimento integral da maior parte dos pagamentos da PAC a um conjunto de normas para garantir as “boas condições agrícolas e ambientais do solo” (BCAA), bem como a determinadas obrigações, conhecidas como requisitos legais de gestão (RLG), de que são exemplo as Diretivas Nitratos, Lamas, Águas Subterrâneas, Rede Natura 2000 e a Aplicação Sustentável de Pesticidas.

¹ O Regulamento (CEE) 2078/92, de 30 de junho, regulou a manutenção das terras agrícolas e florestais abandonadas, quando necessária por motivos ecológicos, de riscos naturais ou de incêndio, a fim de prevenir, desse modo, os riscos ligados ao despovoamento das regiões agrícolas.

² 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, de 20 de setembro.

³ O Regulamento enfatiza que os Estados-Membros deverão assegurar que os pagamentos aos agricultores não conduzam a um duplo financiamento com os atribuídos no âmbito do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho.

⁴ <https://www.gpp.pt/index.php/condicionalidade/condicionalidade>.

O regime da condicionalidade abrange apoios do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) ao 1º pilar da PAC (pagamentos diretos)¹ e algumas medidas do FEADER, designadamente as referidas “Medidas Agroambientais”, integradas no 2.º pilar.

A Portaria n.º 101/2015, de 2 de abril, estabelece as regras de aplicação do sistema de controlo da condicionalidade previstas nos artigos 96.º a 101.º do Regulamento (UE) n.º 1306/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro, e no Regulamento (UE) n.º 809/2014, da Comissão, de 17 de julho. Relativamente às estruturas intervenientes, salientam-se os organismos especializados de controlo², as entidades nacionais responsáveis³, a Comissão Consultiva da Condicionalidade⁴ e a Comissão de Coordenação e Acompanhamento do Controlo da Condicionalidade⁵.

As BCAA e os RLG foram regulamentados pelo Despacho Normativo n.º 6/2015, de 20 de fevereiro⁶. A lista de normas do quadro da condicionalidade no atual período de programação foi simplificada face ao período 2007-2013, através da redução de 15 para 7 BCAA e de 18 para 13 RLG.

Um outro instrumento com objetivos idênticos é o da “ecologização” (também designado “greening”). Trata-se de um tipo de pagamento direto aos agricultores introduzido com a reforma da PAC de 2013 e integrado no 1.º pilar.

Este instrumento tem por base o princípio que os agricultores devem ser recompensados pelos bens públicos que fornecem. É o único pagamento direto cujo principal objetivo declarado é “ecológico” (melhoria do desempenho ambiental da PAC).

¹ A PAC assenta em dois pilares: 1- *Regulação do Mercado* (que integra os pagamentos diretos) e 2- *Desenvolvimento Rural*.

² Responsáveis pela coordenação, realização e resultados do controlo da condicionalidade. São a DGAV (Diretivas e Regulamentos relacionados com a produção/identificação animal) e DRAP (Diretiva nitratos, Diretivas Aves e Habitats, Diretivas e Regulamentos relacionados com a produção vegetal e colocação de produtos fitofarmacêuticos no mercado, os requisitos das zonas classificadas como proteção às captações de águas subterrâneas para abastecimento público e as BCAA).

³ Entidades com competências técnicas ao nível da transposição das Diretivas e responsáveis pela regulamentação das matérias que abrangem a condicionalidade. São a DGADR (Diretiva nitratos), o ICNF (Diretivas Aves e Habitats, a APA (requisitos das zonas classificadas como proteção às captações de águas subterrâneas para abastecimento público), o GPP (BCAA; no âmbito da BCAA “Proteção de Águas Subterrâneas” são também entidades nacionais responsáveis, na respetiva área de competência, a APA, a DGADR e a DGAV) e a DGAV (restantes Diretivas e normativos da área animal).

⁴ Presidida pelo GPP, com as seguintes competências: a) Pronunciar-se sobre as propostas de alteração ou de estabelecimento de novos indicadores de controlo dos requisitos e normas de controlo; b) No que se refere às regras da condicionalidade, preparar a campanha de candidaturas do Pedido Único do ano seguinte, em reunião plenária convocada para o efeito; c) Pronunciar-se sobre todas as questões relativas à condicionalidade que lhe sejam submetidas.

⁵ Presidida pelo IFAP, com as seguintes competências: a) Definir os métodos a utilizar na seleção das amostras de controlo; b) Analisar os resultados dos controlos e proceder à respetiva articulação entre os diversos organismos de controlo especializados; c) Emitir parecer sobre a aplicação da grelha ponderada de verificações e dos critérios de avaliação definidos para suporte ao controlo *in loco*, no âmbito de cada um dos domínios abrangidos pela condicionalidade; d) Coordenar a elaboração e divulgar os manuais de controlo.

⁶ Sujeito a sete alterações, pelos Despachos Normativos n.ºs. 16/2015, de 25 de agosto, 1-B/2016, de 11 de fevereiro, 4/2016, de 9 de maio, 15-B/2016, de 29 de dezembro, 3/2018, de 18 de janeiro, 1/2019, de 18 de janeiro, e 2/2020, de 28 de janeiro.

Os agricultores com direito ao pagamento do Regime de Pagamento Base (RPB)¹ têm direito ao pagamento “*greening*”, desde que observem nas áreas elegíveis as práticas agrícolas estabelecidas no Regulamento (UE) n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro²: diversificação das culturas, manutenção dos prados permanentes e criação de superfícies de interesse ecológico, cujos principais objetivos são respetivamente a melhoria da qualidade do solo, fixação do carbono e salvaguarda e melhoria da biodiversidade. Em 1 de janeiro de 2018 as regras da ecologização foram alteradas por via da publicação do Regulamento Delegado (UE) n.º 2017/11551 da Comissão³ e pelo Regulamento (UE) n.º 2017/2393, do Parlamento Europeu e do Conselho, também designado Regulamento *Omnibus*, que alterou o aludido Regulamento n.º 1307/2013.

Todos os agricultores que beneficiam de regimes de pagamento direto da PAC devem candidatar-se ao pagamento ecológico que constitui, assim, um regime obrigatório⁴.

As “*Medidas Agroambientais*” assemelham-se ao pagamento ecológico por recompensarem os agricultores por determinadas práticas benéficas para o ambiente e o clima. Todavia, ao contrário da ecologização, são contratuais e assentam em compromissos voluntários assumidos pelos agricultores.

Segundo a Comissão Europeia, a ecologização constitui o nível intermédio de uma pirâmide de instrumentos ecológicos (cfr. Figura 1)⁵, com os requisitos da condicionalidade que abrangem o grupo mais alargado de agricultores na base da pirâmide e os compromissos ambientais no âmbito do desenvolvimento rural, mais ambiciosos e aplicáveis a um grupo mais reduzido de voluntários e a uma superfície mais restrita, no topo da pirâmide.

¹ A Portaria n.º 57/2015, de 27 fevereiro, aprovou o Regulamento de aplicação dos regimes de pagamento base, pagamento por práticas agrícolas benéficas para o clima e para o ambiente, pagamento para os jovens agricultores, pagamento específico para o algodão e regime da pequena agricultura. Sofreu nove alterações, através das Portarias n.ºs 409/2015, de 25 de novembro, 24-B/2016, de 11 de fevereiro, 131/2016, de 10 de maio, 321/2016, de 16 de dezembro, 273/2017, de 14 de setembro, 35/2018, de 25 de janeiro, 218/2018, de 24 de julho, 12/2019, de 14 de janeiro, e 18/2020, de 24 de janeiro.

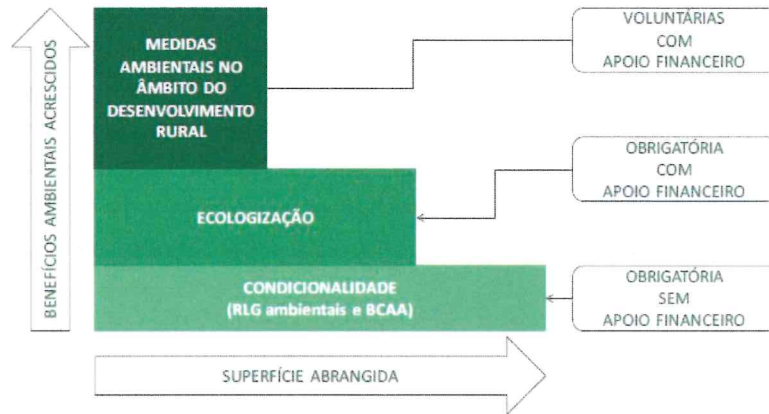
² Relewa ainda o Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014, da Comissão, que completa o Regulamento (UE) n.º 1307/2013.

³ Regulamento Delegado (UE) 2017/1155 da Comissão - Altera o Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014 no que se refere às medidas de controlo relativas ao cultivo do cânhamo, a determinadas disposições relativas ao pagamento por ecologização, ao pagamento para os jovens agricultores que exercem controlo sobre uma pessoa coletiva, ao cálculo do montante por unidade no quadro do apoio associado voluntário, às frações de direitos ao pagamento e a determinadas exigências de notificação relativas ao regime de pagamento único por superfície e ao apoio associado.

⁴ Nas campanhas de 2015 a 2018 foram apoiados pelo “*greening*” 99.462 beneficiários (beneficiários distintos, acumulados no período). As explorações mais pequenas podem beneficiar de apoio sem terem de cumprir todos, ou mesmo algum, dos seus requisitos. As explorações consideradas “ecológicas por definição” (v.g. agricultores biológicos) beneficiam do pagamento ecológico sem terem de provar que cumprem as três práticas de ecologização.

⁵ Cfr. Relatório n.º 21/2017 do TCE: “*Ecologização: um regime de apoio ao rendimento mais complexo, mas ainda não eficaz do ponto de vista ambiental*”.

Figura 1 – Pirâmide de instrumentos "ecológicos" da PAC



Fonte: TCE, com base no documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2016) 218 final.

No período de programação 2014-2020, os Estados-Membros devem, à semelhança do período de programação anterior, utilizar, no mínimo, 30% da contribuição total do FEADER dedicada a cada programa de desenvolvimento rural na atenuação das alterações climáticas e na adaptação às mesmas, bem como em questões ambientais. As medidas agroambientais integram a Medida 7 “Agricultura e Recursos Naturais” da Área 3 do PDR 2020, conforme adiante se descreve no ponto 3.2.

O aludido Regulamento (UE) nº 1305/2013, elenca os objetivos de desenvolvimento rural e define as respetivas prioridades e domínios associados, respetivamente nos seus artigos 4º e 5º (cfr. quadro 1). As *Medidas Agroambientais* contribuem especialmente para os três domínios da prioridade 4 e, em menor expressão, para os domínios referidos nas alíneas a) e e) da prioridade 5.

Quadro 1 – Prioridades de Desenvolvimento Rural 4 e 5 e respetivos Domínios

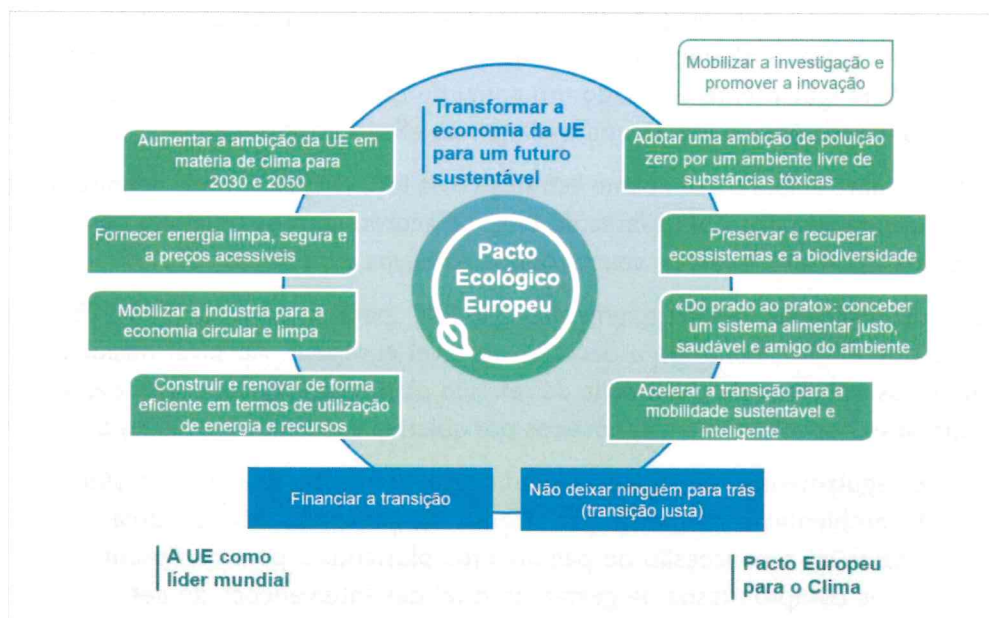
Prioridades de Desenvolvimento Rural	Domínios de Desenvolvimento Rural
(...)	
P4 Restaurar, preservar e melhorar os ecossistemas ligados à agricultura e à silvicultura	a) Restauração, preservação e reforço da biodiversidade, inclusivamente nas zonas Natura 2000, e nas zonas sujeitas a condicionantes naturais ou outras condicionantes específicas, e nos sistemas agrários de elevado valor natural, bem como do estado das paisagens europeias; b) Melhoria da gestão da água, assim como dos adubos e dos pesticidas; c) Prevenção da erosão e melhoria da gestão dos solos.
P5 Promover a utilização eficiente dos recursos e apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono e resistente às alterações climáticas nos sectores agrícola, alimentar e florestal	a) Melhoria da eficiência na utilização da água pelo setor agrícola; b) Melhoria da eficiência na utilização da energia no setor agrícola e na indústria alimentar; c) Facilitação do fornecimento e utilização de fontes de energia renováveis, de subprodutos, resíduos e desperdícios e de outras matérias-primas não alimentares para promover a bioeconomia; d) Redução das emissões de gases com efeito de estufa e de amoníaco provenientes da agricultura; e) Promoção da conservação e do sequestro de carbono na agricultura e na silvicultura.
(...)	

Fonte: Regulamento (UE) nº 1305/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro.

3.1.3 A arquitetura verde da PAC no período de programação 2021-2027

A PAC para o período de programação 2021-2027 surge num contexto em que foi, entretanto, estabelecido o “*Pacto Ecológico Europeu*”, enquanto nova estratégia de crescimento da UE¹.

Figura 2 – Pacto Ecológico Europeu



Fonte: COM(2019) 640 final

A estrutura do Pacto Ecológico Europeu, que se visualiza na figura 2 acima, inclui duas vertentes muito relevantes para a agricultura: a do “*Do prado ao prato*”² e a de “*Preservar e recuperar ecossistemas e a biodiversidade*”³.

Através dessas vertentes visa-se reforçar os esforços no sentido de combater as alterações climáticas, proteger o ambiente e preservar a biodiversidade, utilizando como um dos instrumentos a PAC. Nesse sentido, estipula-se que, para o período 2021-2027, pelo menos 40 % do orçamento global da PAC deverá contribuir para a ação climática e que a ação da UE nessa área e os planos estratégicos nacionais dos Estados Membros para a agricultura prevejam e promovam, nomeadamente, a utilização de práticas sustentáveis, medidas que recompensem os agricultores que melhorem o desempenho ambiental e climático, a redução da utilização de fertilizantes,

¹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, “*Pacto Ecológico Europeu*”, COM(2019) 640 final, de 11 de dezembro. Trata-se de uma nova estratégia de crescimento que visa transformar a UE numa sociedade equitativa e próspera, dotada de uma economia moderna, eficiente na utilização dos recursos e competitiva, que, em 2050, tenha zero emissões líquidas de gases com efeito de estufa e em que o crescimento económico esteja dissociado da utilização dos recursos.

² Entretanto desenvolvida pela Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, “*Estratégia do Prado ao Prato para um sistema alimentar justo, saudável e respeitador do ambiente*”, COM(2020) 381 final, de 20 de maio.

³ Detalhada pela Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, “*Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030 Trazer a natureza de volta às nossas vidas*”, COM(2020) 380 final, de 20 de maio.

Her

antibióticos e pesticidas químicos e o aumento da superfície explorada pela agricultura biológica na Europa.

Na PAC pós 2020¹ será estabelecido a nível da UE um conjunto único de objetivos para todos os Estados-Membros², ficando cada um deles responsável pelos fundos que lhes são atribuídos e selecionando as medidas que considere mais eficazes para satisfazer as suas necessidades particulares. Dos nove objetivos previstos, três destinam-se a proteger o ambiente e o clima: colaborar na luta contra as alterações climáticas; proteger o ambiente; e preservar a paisagem e a biodiversidade. Será igualmente acordado um conjunto comum de indicadores de resultados com vista a assegurar condições equitativas na avaliação da eficácia das medidas.

Cada Estado-Membro elaborará um plano estratégico da PAC (PEPAC)³ onde definirá como tenciona orientar o financiamento dos dois pilares da PAC, de acordo com os objetivos gerais da UE, quais os instrumentos a utilizar e quais os seus próprios objetivos específicos⁴.

O processo de discussão dos regulamentos da PAC para o período 2021-2027, incluindo o Regulamento dos PEPAC, continua a decorrer ao nível europeu⁵. Ao nível nacional têm vindo a desenvolver-se os trabalhos de elaboração do referido plano estratégico, nomeadamente no que se refere à elaboração dos diferentes diagnósticos por objetivo específico e análises SWOT^{6/7}.

A proposta de regulamento PEPAC apresentada pela Comissão Europeia caracteriza-se por uma maior ambição ambiental e climática (cfr. Figura 3), prevendo não só uma condicionalidade reforçada mas também a concessão de pagamentos plurianuais para compromissos ambientais, climáticos e outros compromissos de gestão ao nível das intervenções de desenvolvimento rural. Acresce referir que são propostos o desenvolvimento de “ecoregimes”, no âmbito dos pagamentos diretos, de carácter anual e de adesão voluntária por parte dos agricultores.

¹ Documentação disponível em <https://www.gpp.pt/index.php/pac/documentacao-base>.

² A nova PAC assentará nos seguintes nove objetivos: assegurar um rendimento justo para os agricultores, aumentar a competitividade, reequilibrar os poderes na cadeia alimentar, apoiar a renovação geracional, promover zonas rurais dinâmicas, proteger a qualidade na alimentação e na saúde, colaborar na luta contra as alterações climáticas, proteger o ambiente, preservar a paisagem e a biodiversidade.

³ Sujeito à aprovação pela CE e objeto de relatórios anuais de desempenho que demonstrem os progressos realizados para atingir os objetivos fixados com base em indicadores de resultados específicos; a Comissão analisará os relatórios e poderá formular recomendações com vista a melhorar o desempenho.

⁴ O Despacho n.º 5131/2017, do Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, de 8 de junho, criou o Conselho de Acompanhamento da Revisão da Política Agrícola Comum.

⁵ A última versão consolidada do regulamento dos planos estratégicos resultante da discussão ao nível do Conselho encontra-se disponível, com acesso público em <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10103-2019-INIT/en/pdf>.

⁶ O GPP já produziu o documento de contexto do PEPAC 2023-2027, cuja consulta pública terminou em 8 de janeiro de 2021.

⁷ Para efeitos de planeamento estratégico, a análise SWOT visa identificar forças, fraquezas, oportunidades e ameaças.

Figura 3 – A PAC pós 2020 nos domínios do ambiente e da ação climática



Fonte: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-modernising-cap_pt.pdf.

Nesse sentido, no período de programação 2021-2027, a arquitetura verde da PAC será reforçada (cfr. Figura 4).

Figura 4 – Comparação entre a atual e a futura Arquitetura Verde da PAC



Fonte: GPP.

Her

Embora as intervenções da futura PAC, as suas formas de articulação e as novas regras da condicionalidade ainda não estejam inteiramente definidas, a Comissão Europeia emitiu, em 18 de dezembro de 2020, recomendações aos Estados Membros quanto à elaboração dos seus planos estratégicos para a PAC¹, designadamente quanto à forma de neles integrarem as metas previstas nas comunicações das Estratégias “Prado ao Prato” e “Biodiversidade 2030”, ambas de especial interesse para as medidas agroambientais².

Tendo em conta o atraso verificado no processo de negociação do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 e dos limiares mínimos percentuais para dar resposta a objetivos ambientais e climáticos, e prevendo que as regras da futura aplicação da PAC não entrariam em vigor no dia 1 de janeiro de 2021, a Comissão Europeia tomou a iniciativa legislativa de elaborar uma proposta de regulamento de transição. Antecipando que ocorram dois anos de transição (a entrada em vigor do PEPAC poderá vir a ter lugar somente em 1 de janeiro de 2023), os novos recursos financeiros para os anos de 2021 e 2022 serão utilizados de acordo com o quadro jurídico atualmente existente, estando prevista a possibilidade de os Estados-Membros estenderem a aplicação das atuais medidas agroambientais a esses anos, de acordo com decisões da atual Autoridade de Gestão do PDR.

3.2 A situação portuguesa e os apoios agroambientais do PDR 2020

Em Portugal Continental, cerca de 18,4% da superfície agrícola útil e 19,5% da área de povoamentos florestais inserem-se na Rede Natura 2000³, a qual ocupa 21% do território. Além disso, a existência de uma proporção de área agrícola assente em sistemas de produção extensivos, com especial enfoque em áreas de pastagens permanentes, baseados em raças autóctones e variedades vegetais tradicionais, contribui para a diminuição da pressão sobre os recursos naturais e a biodiversidade.

No entanto, nas recomendações recentemente dirigidas a Portugal para a elaboração do plano estratégico nacional para a PAC, a Comissão Europeia alertou para que se verificam no país tendências de aumento das emissões no setor agrícola, baixo nível de sequestro de carbono, problemas de disponibilidade e qualidade da água, situações desfavoráveis em termos de biodiversidade, desafios sociais e reduzido nível de modernização e inovação, sendo necessário melhorar a transição ecológica e climática na agricultura.

O Quadro 2, com informação coligida pelo Eurostat, evidencia a evolução verificada em Portugal em indicadores relacionados com alguns daqueles problemas.

¹ Vide https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/cap-strategic-plans-c2020-846-swd-pt_en.pdf

² Vide https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-strategic-plans_en#cap-strategic-plans-recommendations e https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/cap-strategic-plans-c2020-846-swd-pt_en.pdf

³ Rede ecológica para o espaço comunitário da UE, resultante da aplicação da Diretiva 79/409/CEE, do Conselho, de 2 de abril de 1979 (Diretiva Aves) - revogada pela Diretiva 2009/147/CE, de 30 de novembro - e da Diretiva 92/43/CEE (Diretiva Habitats), que tem como finalidade assegurar a conservação a longo prazo das espécies e dos habitats mais ameaçados da Europa, contribuindo para parar a perda de biodiversidade. Constitui o principal instrumento para a conservação da natureza na UE.

Quadro 2 – Evolução de alguns indicadores agroambientais associados aos ODS 2 e 15 em Portugal

ODS 2													
Indicador	Subtema	2000	2006	2009	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Área de agricultura biológica (%)							5,31	5,74	6,52	6,75	7,04	5,93	8,16
Balança bruto de azoto em terras agrícolas (Kg/ha)	Produção agrícola sustentável	39		36	41	43	37	42	41	47	46		
Balança bruto de fósforo em terras agrícolas (Kg/ha)		9		4	6	5	4	5	5	7	6		
Emissões de amoníaco provenientes da agricultura (Kg/ha)	Impactos ambientais da produção agrícola							12,2	12,5	12,8	13,1		
Nitratos nas águas subterrâneas (mg/litro)						20,4	17,2	14,8	16,7	19,3	18,4		
Erosão do solo pela água (km ²)		4.400,1			3.736,5					3.417,6			
ODS 15													
Proporção do território que é área florestal (%)	Situação dos ecossistemas			27,2		28,2			31,8			35,6	
Nitratos nas águas subterrâneas (mg/litro)						20,4	17,2	14,8	16,7	19,3	18,4		
Índice de impermeabilização dos solos (km ²)	Degradação dos solos		1.855	1.888		1.912			1.935				
Erosão do solo pela água (km ²)		4.400,1			3.736,5				3.417,6				
Superfície dos sítios terrestres designados no âmbito da Rede Natura 2000 (km ²)	Biodiversidade				19.247	19.217	19.010	18.995	19.010	19.010	19.010	19.010	18.968

Fonte: Eurostat.

Destacam-se, pela sua relevância, a “*área de agricultura biológica (%)*”, a que nos referiremos adiante, a persistência dos elementos poluentes e o “*índice de impermeabilização dos solos*” (com uma evolução desfavorável), e, pela positiva, o indicador “*erosão do solo pela água*” (com uma evolução favorável, em decréscimo desde 2000) e o crescimento da “*proporção do território que é área florestal (%)*”, gerador, neste caso, de preocupações específicas de gestão.

No documento citado, a Comissão Europeia recomenda que Portugal se foque em desenvolver práticas agrícolas mais amigas do ambiente, apostando, designadamente:

- ✓ Na conservação de áreas agroflorestais (montados e olivais tradicionais);
- ✓ Na promoção de culturas e práticas agrícolas que consumam menos água, enriqueçam a matéria orgânica dos solos e aumentem a sua resiliência;
- ✓ Na gestão sustentável da água, incluindo a sua reutilização;
- ✓ Numa melhor gestão dos nutrientes, reduzindo o nitrogénio e o fósforo;
- ✓ Na redução da utilização de antimicrobianos e pesticidas.

Hler

No quadro do PDR 2020¹, as *Medidas Agroambientais* integram a Medida 7 “*Agricultura e Recursos Naturais*” da Área 3 “*Ambiente, Eficiência no Uso de Recursos e Clima*”, onde têm igualmente enquadramento a Medida 8 “*Proteção e Reabilitação de Povoamentos Florestais*” e a Medida 9 “*Manutenção da Atividade Agrícola em Zonas Desfavorecidas*”. Na arquitetura do Programa, a Área 3 corresponde à visão da estratégia nacional para o desenvolvimento rural, no domínio da melhoria da gestão dos recursos naturais e da proteção do solo, água, ar, biodiversidade e paisagem.

A Área 3 do Programa envolve uma despesa pública programada de 2 332 508 mil euros, dos quais 1 951 556 mil euros financiados pelo FEADER, valores que representam 54% do PDR 2020. As Medidas agroambientais (Medida 7), com 1 031 492 mil euros de despesa pública e 861 071 mil euros de FEADER, representam 44% da Área 3 e 24% do PDR 2020.

Nestes domínios, as subações 7.2.1 “*Produção integrada*” e 7.1.2 “*Manutenção em agricultura biológica*”², referidas nos pontos seguintes, têm uma especial expressividade e relevância financeira na Medida 7 do PDR 2020 e abordam os problemas acima referidos. Procuram fomentar sistemas de produção agrícola com elevado desempenho ambiental que trazem benefícios para os vários recursos, incluindo a promoção e a preservação das espécies e *habitats* naturais, além da melhoria da fertilidade do solo, da preservação do recurso água e da redução de poluentes³.

3.2.1 Produção Integrada

O modo de produção integrada (PRODI) é um sistema de produção de produtos agrícolas e géneros alimentícios de qualidade, baseado em boas práticas agrícolas, com gestão racional dos recursos naturais e privilegiando a utilização dos mecanismos de regulação natural em substituição de fatores de produção prejudiciais ao ambiente, contribuindo, deste modo, para uma agricultura sustentável⁴. Os princípios e orientações para a prática da produção integrada estão consubstanciados na Portaria n.º 65/97, de 28 de janeiro, e no Decreto-Lei n.º 256/2009, de 24 de setembro⁵.

O exercício da produção integrada inicia-se com a elaboração de um plano de exploração, que descreve o sistema agrícola e a estratégia de produção, de forma a permitir a execução de decisões fundamentadas e assentes nos princípios da produção integrada. Este plano deve incluir os seguintes elementos: o diagnóstico do sistema de produção; a escolha fundamentada de práticas de preservação dos recursos naturais, nomeadamente do solo, da água e da biodiversidade; a indicação

¹ O PDR 2020 foi aprovado pela Decisão C (2014) 9896 final, de 12 de dezembro de 2014, tendo sido objeto de oito alterações, através das seguintes decisões: Decisão C (2016) 7016 final, de 26 de outubro, Decisão C (2017) 9012 final, de 18 de dezembro, Decisão C (2018) 3653 final, de 1 de junho, Decisão C (2018) 7646 final, de 13 de novembro, Decisão C (2019) 1878 final, de 8 de março, Decisão C (2019) 7511 final, de 15 de outubro, Decisão C (2020) 2985 final, de 4 de maio, e Decisão C (2020) 9374, de 16 de dezembro.

² As subações 7.2.1 e 7.1.2 correspondem às Medidas 10 (Agroambiente e Clima) e 11 (Agricultura Biológica), previstas nos artigos 28.º e 29.º do Regulamento (UE) n.º 1305/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro.

³ Estas duas subações contribuem especialmente para os três domínios da prioridade 4 de desenvolvimento rural, indicados no quadro 1.

⁴ Os produtos agrícolas e os géneros alimentícios obtidos de acordo com as regras de produção integrada são assinalados com um símbolo próprio, aprovado pelo Despacho n.º 10935/2005, de 22 de abril.

⁵ Estabelece os princípios e orientações para a prática da proteção integrada e produção integrada, bem como o regime das normas técnicas aplicáveis à proteção integrada, produção integrada e modo de produção biológico, e cria, igualmente, um regime de reconhecimento de técnicos em proteção integrada, produção integrada e modo de produção biológico, no âmbito da produção agrícola primária; revoga o Decreto-Lei n.º 180/95, de 26 de julho.

de espécies e raças animais; a escolha de culturas e cultivares; a decisão da qualidade do material de propagação; a eleição do local e rotação das culturas; a seleção das técnicas culturais; a estratégia de fertilização; a estratégia de proteção das plantas e de rega; a salvaguarda do bem-estar animal; o manejo e a alimentação animal; a profilaxia e saúde animal e a gestão de efluentes de origem animal.

A prática da produção integrada implica o registo pelos agricultores de um conjunto de informações em documento próprio denominado caderno de campo, de acordo com modelo e procedimentos definidos pela DGADR¹. Estas informações compreendem a identificação das parcelas, os registos relativos aos estados fenológicos da cultura e às observações realizadas em relação aos principais inimigos da cultura, as datas dos tratamentos realizados e os produtos fitofarmacêuticos utilizados, os dados referentes ao sistema de produção, nomeadamente podas, regas, fertilizações e colheita. Em anexo ao caderno de campo² devem constar: cópias de contratos com os organismos de controlo e certificação (OC), boletins de análise de terra, água e material vegetal, documentos comprovativos de aquisição e utilização de fatores de produção (produtos fitofarmacêuticos, fertilizantes, alimentos para animais e medicamentos), certificados e relatórios de controlo emitidos pelos OC, livro de registo das existências e deslocações e livro de registo de medicamentos.

A Portaria n.º 25/2015, de 9 de fevereiro, no n.º 1 do seu artigo 14.º, consagra a obrigação respeitante ao caderno de campo³ sob a forma de compromissos dos beneficiários: c) *Manter atualizado um registo das atividades efetuadas nas subparcelas e espécies pecuárias abrangidas pela agricultura biológica, de acordo com o conteúdo normalizado, nomeadamente as relativas à utilização de produtos fitofarmacêuticos e fertilizantes* e d) *Conservar os comprovativos da aquisição dos produtos fitofarmacêuticos e fertilizantes, bem como os boletins de análise de terra, água e material vegetal, anexando-os ao registo das atividades.*

Outro compromisso, nos termos da alínea b) do mesmo número, é a manutenção das áreas apoiadas de acordo com as regras da Portaria n.º 65/97 e do Decreto-Lei n.º 256/2009, atrás referidos.

A prática da produção integrada pressupõe que técnicos e agricultores tenham conhecimentos específicos, por intermédio de cursos de formação profissional na área da produção agrícola sustentável⁴. Esta formação deve ser realizada por entidades formadoras certificadas, devendo as ações de formação ser homologadas pela DGADR, quando se destinam a técnicos, ou pelas DRAP, quando se destinam a agricultores⁵. Neste último caso, relevam-se as seguintes Unidades de Formação de Curta Duração (UFCD) do Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ)⁶: UFCD 6289

¹ Cfr. Procedimento Operativo PO-MPB/PRODI 004, de janeiro de 2015, sobre “Modelo de Registo de Campo da Produção Agrícola MPB/PRODI”.

² Os registos que devem estar contidos no caderno de campo e os seus anexos foram vertidos na Orientação Técnica Específica n.º 4/2015 do PDR 2020 subordinada ao assunto “Informações complementares para aplicação da Medida 7 (SIG-C)” (a versão 03 é de 18/01/2018).

³ Objeto de verificação quer pelos OC, quer pelos técnicos que executam os controlos “in loco” no âmbito dos apoios às subações 7.1.2 e 7.2.1 do PDR 2020.

⁴ Regulamentados pelo Despacho da Ministra da Agricultura e do Mar n.º 899/2015, de 16 de janeiro.

⁵ Quando os agricultores dispõem de formação no âmbito das ciências agrárias ficam dispensados da realização da ação.

⁶ <http://www.catalogo.anqep.gov.pt/UFCD/Detail/9949>; <http://www.catalogo.anqep.gov.pt/UFCD/Detail/9950>.

(50 horas) Modo de produção integrado geral - MPI Geral e a UFCD 6290 (50 horas) “Modo de Produção Biológico - Geral”¹.

O Decreto-Lei n.º 37/2013, de 13 de março, que procedeu à primeira alteração do já referido Decreto-Lei n.º 256/2009, de 24 de setembro, veio regulamentar a formação dos técnicos que apoiam aqueles modos de produção agrícola e estabelecer o regime de acesso e exercício da atividade das respetivas entidades formadoras. A lista de técnicos com formação regulamentada está disponível no sítio *web* da DGADR².

3.2.2 Agricultura Biológica

O Modo de Produção Biológico (MPB) é um modo de produção sustentável que consiste num sistema global de gestão das explorações agrícolas e de produção de géneros alimentícios que combina as melhores práticas ambientais, um elevado nível de biodiversidade, a preservação dos recursos naturais, a aplicação de normas exigentes em matéria de bem-estar dos animais e método de produção em sintonia com a preferência de certos consumidores por produtos obtidos utilizando substâncias e processos naturais. Tem como suporte legislativo o Regulamento (CE) n.º 834/2007, do Conselho, de 28 de junho³.

Neste regime deve ser dada preferência à aplicação de meios de proteção preventivos, nomeadamente os culturais, biológicos e biotécnicos, só podendo ser utilizados os produtos fitofarmacêuticos cujas substâncias ativas façam parte do Anexo II do Regulamento (CE) n.º 889/2008, da Comissão, de 5 de setembro⁴ e que detêm autorização de venda concedida pela DGAV⁵, cumprindo com todos os requisitos inerentes à colocação do produto fitofarmacêutico no mercado, de acordo com o Regulamento (CE) n.º 1107/2009, de 21 de outubro.

O modo de produção biológico desempenha um duplo papel, visto que, por um lado, abastece um mercado específico que responde à procura de produtos biológicos por parte dos consumidores e, por outro, contribui para a proteção do ambiente.

Na sequência do relatório produzido pelo Grupo de trabalho criado pelo Despacho n.º 7665/2016, de 23 de maio, do Secretário de Estado das Florestas e do Desenvolvimento Rural, foi aprovada uma Estratégia Nacional para a Agricultura Biológica e um Plano de Ação para a produção e promoção de produtos agrícolas e géneros alimentícios biológicos, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2017, de 27 de julho, a qual criou igualmente um Observatório Nacional da

¹ As entidades formadoras certificadas são objeto de visitas de acompanhamento técnico pedagógico e/ou de verificação da organização, infraestruturas e recursos. Nas ações de formação são objeto de avaliação os conhecimentos dos formandos, bem como a qualidade da formação pelos intervenientes (formandos, formadores e coordenador da ação).

² Lista de técnicos com Formação Regulamentada em Proteção Integrada, Produção Integrada e Modo de Produção Biológico disponível em <http://rectec.dgadr.pt/tecnico.asp>.

³ Revogado pelo Regulamento (UE) n.º 2018/848, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio, relativo à produção biológica e à rotulagem dos produtos biológicos. Este regulamento é aplicável a partir de janeiro de 2021, nos termos do seu artigo 61.º.

⁴ Estabelece as normas de execução do Regulamento (CE) n.º 834/2007 para a produção vegetal e animal, desde o cultivo da terra e manutenção dos animais até à transformação, rotulagem e distribuição de alimentos biológicos, assim como para o sistema de controlo. Foi alterado e corrigido pelo Regulamento de Execução (UE) n.º 354/2014, de 8 de abril.

⁵ As substâncias devem ser sujeitas a homologação e autorização de colocação no mercado português a conceder pela Direção-Geral de Alimentação e Veterinária, autoridade fitossanitária nacional (cfr. ponto 2, do artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 94/98, de 15 de abril).

Produção Biológica, cujas constituição e competências constam do Despacho nº 9093/2017, do Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, publicado em 16/10/2017.

Este modo de produção, à semelhança do que ocorre com a produção integrada, pressupõe que técnicos e agricultores tenham conhecimentos específicos assegurados através de ações de formação homologadas e ministradas por entidades formadoras certificadas (cfr. ponto anterior).

Os agricultores com apoios em agricultura biológica devem manter as áreas sob compromisso de acordo com os preceitos dos citados Regulamentos (CE) nº 834/2007 e nº 889/2008, nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 11º da Portaria nº 25/2015, de 9 de fevereiro. Devem igualmente manter atualizados os registos no caderno de campo e conservar os respetivos comprovativos, de acordo com o disposto nas alíneas c) e d) do mesmo número.

3.3 As metas e indicadores agroambientais da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável

Em 25 de setembro de 2015, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Resolução “Transformar o nosso mundo – Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável” (A/RES/70/1), que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2016. Esta Agenda assenta em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), desdobrados em 169 metas a implementar por 193 países, cujos progressos devem ser regularmente avaliados por cada país através de uma bateria de indicadores que permitem monitorizar o seu progresso e sustentar os relatórios anuais.

A Comunicação da CE “Próximas etapas para um futuro europeu sustentável”¹, emitida em 22 de novembro de 2016, realça o importante papel da agricultura na Agenda 2030 (ODS 2 - Erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável) e a sua ligação intrínseca a questões como o emprego, os alimentos, o ar, as alterações climáticas, a água, os solos e a biodiversidade, plasmadas nos ODS 8, 12, 6, 13 e 15, destacando-se especialmente o ODS 15-Proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda de biodiversidade.

O INE divulga anualmente relatórios sobre a implementação da Agenda 2030 em Portugal², onde mereceram destaque as metas e indicadores, que a seguir se referem:

- ✓ ODS 2: Meta 2.4 - Até 2030, garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às alterações climáticas, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo.
Indicador 2.4.1. Proporção da Superfície Agrícola Útil afeta a práticas agrícolas produtivas e sustentáveis (dados proxy). O relatório do INE de 2021 refere que, em 2019, Portugal

¹ COM (2016) 739 final: Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões.

² A publicação mais recente em 2021: Instituto Nacional de Estatística - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - Agenda 2030. Indicadores para Portugal : 2010-2020. Lisboa: INE, 2021. Disponível em <https://www.ine.pt/xurl/pub/280981585>. ISSN 2184-2264. ISBN 978-989-25-0565-7; https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=508331316&PUBLICACOESmodo=2.

apresentou 5,3% da superfície agrícola nacional utilizada em modo de produção biológico. Face a 2016, o indicador aumentou 0,2 p.p. e face a 2009 o aumento foi de 2,6 p.p.

- ✓ ODS 15: Meta 15.1 - Até 2020, assegurar a conservação, recuperação e uso sustentável de ecossistemas terrestres e de água doce interior e os seus serviços, em especial florestas, zonas húmidas, montanhas e terras áridas, em conformidade com as obrigações decorrentes dos acordos internacionais.

Indicador 15.5.1. Proporção do território que é área florestal (entende-se por floresta um terreno onde se verifica a presença de árvores florestais que tenham atingido, ou que pelas suas características ou forma de exploração venham a atingir, uma altura superior a 5 metros, e cujo grau de coberto (definido pela razão entre a área da projeção horizontal das copas das árvores e a área total da superfície de terreno) seja maior ou igual a 10%). O Relatório do INE de 2021 refere que a superfície florestal em Portugal representava 36,1% da superfície geográfica nacional em 2015 (3 330 mil ha), refletindo um acréscimo de 0,6 p.p. face a 2010, o equivalente a um aumento de 60 mil ha da superfície florestal nacional.

No sítio *web* do Eurostat¹ é possível consultar dados provenientes de diversas fontes sobre indicadores agroambientais associados aos ODS 2 e 15 para o nosso país, como os apresentados no quadro 2 acima².

Ainda que os dados publicados pelo Eurostat para os indicadores “área de agricultura biológica” para 2019 e “proporção do território que é área florestal” para 2015 não sejam coincidentes com os publicados pelo INE, confirma-se o aumento das respetivas percentagens ao longo dos anos analisados. Registou-se um decréscimo no ano de 2018 na “área de agricultura biológica”, com recuperação em 2019, situação que corrobora a análise efetuada adiante no ponto 4.2 sobre este modo de produção.

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi>.

² Para além desses indicadores, existem outros cuja informação para Portugal não está disponível (Índice comum de aves de terras agrícolas - ODS 2 e ODS 15, Carência bioquímica de oxigénio nos rios, Fosfatos nos rios e Indicador de borboletas dos prados, todos do ODS 15). Existem indicadores que concorrem para ambos os ODS: Nitratos nas águas subterrâneas e Erosão do solo pela água.

4 OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

Como decorre do ponto anterior, as medidas integradas nas subações 7.2.1 “*Produção integrada*” e 7.1.2 “*Manutenção em agricultura biológica*”, em conjunto com a Medida 8 “*Proteção e Reabilitação de Povoamentos Florestais*” e a Medida 9 “*Manutenção da Atividade Agrícola em Zonas Desfavorecidas*” configuram os modos de agricultura sustentável com maior expressividade no PDR 2020, sendo que as mesmas são suscetíveis de contribuir para os objetivos e metas de sustentabilidade agrícola e ambiental previstas na Estratégia Europa 2020, na Agenda 2030 das Nações Unidas e, a terem continuidade no futuro, no Pacto Ecológico Europeu e estratégias associadas, abordando os principais problemas verificados em Portugal.

Trata-se, no entanto, de medidas voluntárias, importando apurar em que medida são adotadas e produzem efeitos relevantes.

4.1 Forte adesão dos agricultores às medidas agroambientais (embora suscitada apenas no início do programa), as quais apresentam uma boa taxa de execução.

No Anexo IV podem visualizar-se os montantes financeiros envolvidos nos apoios. Como já se referiu, as medidas agroambientais envolvem uma despesa pública programada de 1 031 492 mil euros, dos quais 861 071 mil euros de FEADER, representando 24% do PDR 2020. A Área 3, em que as mesmas se inserem, representa, por sua vez, 54% do PDR 2020, em clara superação dos 30% preconizados a nível europeu¹.

Os apoios das subações 7.1.2 e 7.2.1 assumem a forma de subvenção anual não reembolsável. Em 2015, ao abrigo da alínea f) do n.º 4 do artigo 59.º do Regulamento n.º 1305/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro, estas subações foram financiadas a 100% pelo FEADER². Nos anos de 2016 a 2018 os apoios foram financiados de acordo com o previsto no texto do PDR 2020, sendo a repartição FEADER e OE de 85% e 15%, respetivamente. Na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 84-H/2016, de 30 de dezembro, e de acordo com a Decisão de Execução da Comissão C (2019)1878, de 8 de março, as taxas de financiamento FEADER foram reduzidas em 5 p.p., a partir de 1 de abril de 2019, aumentando, na mesma proporção, o cofinanciamento nacional.

O período de apresentação de candidaturas ao Pedido Único (PU) de 2015 decorreu entre 2 de março e 29 de maio de 2015, conforme Deliberação do IFAP n.º 1711/2015, de 11 de maio³.

Na sequência da análise realizada pelo IFAP às candidaturas, nos termos do artigo 12.º da Portaria n.º 25/2015, o Instituto informou a Autoridade de Gestão do PDR 2020, em 31 de julho de 2015⁴,

¹ Como se referiu no ponto 3.1.2, no período de programação 2014-2020, os Estados-Membros deveriam utilizar, no mínimo, 30% da contribuição total do FEADER dedicada a cada programa de desenvolvimento rural na atenuação das alterações climáticas e na adaptação às mesmas, bem como em questões ambientais.

² “Taxa de 100 % para um montante de 500 milhões EUR, a preços de 2011, atribuídos a Portugal (...), na condição de que estes Estados-Membros estejam a receber assistência financeira ao abrigo dos artigos 136.º e 143.º do TFUE em 1 de janeiro de 2014 ou posteriormente, até 2016, ano em que a aplicação desta disposição é reavaliada”.

³ Com um período para alterações entre 30 de maio e 15 de junho de 2015. Dois beneficiários fizeram alterações dentro deste período.

⁴ Ofício do IFAP com a referência 067828/2015 DJU.

que, pela aplicação dos critérios de elegibilidade fixados, o número de candidaturas ultrapassava o montante financeiro programado, pelo que solicitava indicação da dotação orçamental para as várias subações, no sentido de ser concluído o processo de análise e hierarquização das candidaturas, para posterior aprovação pela Autoridade de Gestão.

A Autoridade de Gestão, em 1 de setembro de 2015¹, comunicou o valor da dotação anual disponível para 12 subações do PDR 2020², tendo informado o IFAP que no caso dos apoios plurianuais, em que se enquadram as subações 7.1.2 e 7.2.1, ficaria assegurada a dotação para o respetivo período de compromisso. O IFAP, no tocante a estas subações, enviou à AG em 3 de setembro de 2015³ uma estimativa atualizada para os cinco anos de compromissos, tendo a AG reiterado, em 30 do mesmo mês⁴, que estava assegurada a dotação para o respetivo período de compromisso e comunicado o valor da dotação anual para as 9 subações integrantes da Medida 7, incluindo as duas subações em análise. A data desta última comunicação da AG foi considerada a data de decisão das candidaturas⁵.

Assim, os compromissos assumidos para as medidas agroambientais superaram no PU de 2015 os montantes da programação, determinando uma situação de “overbooking”⁶ que teve por consequência a não aceitação de novos compromissos (candidaturas) nos anos seguintes para a maioria das subações da medida 7, designadamente para as subações 7.1.2 e 7.2.1 em análise⁷. Esta situação conduziu a reprogramações financeiras e à necessidade de alteração das taxas de cofinanciamento do Programa, aludida na Resolução do Conselho de Ministros n.º 84-H/2016, de 30 de dezembro⁸.

Em novembro de 2020, foi anunciada a abertura a novos compromissos, a assumir em 2021 e 2022, para várias subações da medida 7, o que possibilitará, pela primeira vez desde 2015, a entrada de novas superfícies, e respetivos beneficiários, nestas ações⁹.

Especificamente para as subações 7.1.2 e 7.2.1 as taxas de compromissos situaram-se respetivamente em 73% e 103% (cfr. quadro 3).

¹ Ofício da Autoridade de Gestão com a referência OFC/105/2015/AF/PDR.

² 9 subações da Medida 7 e 3 subações da Medida 9.

³ Ofício do IFAP com a referência 069100/2015 DAD-UADR.

⁴ Ofício da Autoridade de Gestão com a referência OFC/118/2015/AF/PDR.

⁵ O IFAP respondeu a esta comunicação da AG, em 27 de outubro de 2015, através do ofício com a referência 072319/2015/DAD, tendo referido que considerava todas as candidaturas submetidas das subações 7.1.2 e 7.2.1 aprovadas pela AG desde 30 de setembro de 2015.

⁶ Referida no Relatório de Auditoria n.º 19/2019 – Auditoria ao Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação.

⁷ Foram unicamente aceites novos compromissos para as subações 7.3.1. “Pagamento Natura” (PU 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020) e 7.8.1 “Manutenção de raças autóctones em risco” (PU 2017, 2019 e 2020). As candidaturas às subações 7.1.2 e 7.2.1 tiveram lugar unicamente no PU 2015, terminando em 31 de dezembro de 2019 o ciclo de cinco anos dos compromissos de natureza agroambiental. A Portaria n.º 407-A/2019, de 23 de dezembro, veio prolongar os compromissos por mais um ano, sendo que os beneficiários puderam submeter um pedido de pagamento no PU de 2020, desde que reunissem as seguintes condições: a) *Tenham compromisso ativo em 31 de dezembro de 2019;* b) *Reúnam as condições de elegibilidade previstas na operação em causa;* c) *Mantenhams os compromissos anteriormente assumidos a partir de 1 de janeiro de 2020.*

⁸ Alterações aprovadas pela Decisão de Execução da Comissão C (2019)1878, de 8 de março (Vide ponto 3.2.3).

⁹ Vide Nota de Imprensa do Gabinete da Ministra da Agricultura, datada de 12 de novembro de 2020.

Quadro 3 – Taxas de compromisso das subações 7.1.2 e 7.2.1 no PU de 2015

(em milhares de euros)

Subação	Designação	Programação (1)	Aprovação/Compromissos de 5 anos (2)	Taxa de compromisso % (2)/(1)
7.1.2	Manutenção em agricultura biológica	109 313	79 748	73
7.2.1	Produção Integrada	374 423	384 984	103

Fonte: (1) Texto programático Decisão C(2014) 9896 final, de 12 de dezembro; (2) AG do PDR 2020.

Estas percentagens sofreram, entretanto, alterações por via de reprogramações financeiras do Programa, sendo, em 31 de dezembro de 2020, de 96% e de 98% respetivamente (cfr. Anexo IV). As taxas de execução destas duas subações eram, na mesma data, de 96% e 97%, respetivamente.

Nessa data, o PDR 2020 apresentava uma taxa de execução financeira de 74%, sendo as taxas de execução da Área 3 e da Medida 7 (MAA) de 87% e 93%, respetivamente, representando 13 e 19 p.p. acima da taxa de execução global do Programa (cfr. Anexo IV).

Refira-se, no entanto, que no processo decisório não houve lugar à hierarquização dos critérios de seleção das candidaturas nem à aplicação dos critérios de desempate estabelecidos nos artigos 10º e 13º da Portaria nº 25/2015, e estabelecidos pela Comissão de Acompanhamento, na sua 1ª reunião, em 09/03/2015, da seguinte forma:

- ◆ *Seleção das Candidaturas que cumpram pelo menos uma das seguintes condições:*
 - ✓ *respeitantes a explorações que se situem em áreas suscetíveis à desertificação, definidas ao abrigo do Programa de Ação Nacional de Combate a Desertificação;*
 - ✓ *referentes a beneficiários que recorram ao aconselhamento agrícola;*
 - ✓ *relativas a uma primeira instalação como jovem agricultor;*
 - ✓ *concernentes a beneficiários que pertençam a agrupamento ou organização de produtores reconhecidos para o setor ou produto submetido a compromisso.*
- ◆ *Critérios de desempate:*
 - ✓ *1º - ordem da maior proporção de superfície agrícola submetida a agricultura biológica (ou produção integrada), relativamente a superfície agrícola total da exploração;*
 - ✓ *2º - ordem decrescente do total de área candidata à operação.*

Em resultado do acima referido, a decisão das candidaturas não cumpriu o disposto no nº 2 do artigo 19.º da Portaria n.º 25/2015 “As candidaturas são aprovadas pela autoridade de gestão de acordo com os critérios de seleção previstos na presente portaria e com a dotação orçamental deste regime de apoios”.¹ Embora todas as candidaturas tenham sido verificadas e consideradas

¹ Conforme disposto, igualmente, nas alíneas a) e b) do nº 1 do artigo 31º do DL nº 137/2014, de 12 de setembro, e no nº 1 do artigo 20º do DL nº 159/2014, de 27 de outubro.

He

aprovadas, as regras obrigavam à sua hierarquização e isso poderia ter sido determinante para as escolhas a fazer.

No exercício do contraditório, a Autoridade de Gestão do PDR2020 alegou que os critérios de seleção teriam sido aplicados, mas que não houve hierarquização das candidaturas, em virtude de a tutela ter assegurado a dotação para todas as candidaturas.

Nos termos do nº 3 do artigo 19º da Portaria nº 25/2015, a decisão das candidaturas foi comunicada pelo IFAP aos beneficiários. A tramitação processual das candidaturas apresenta-se no Anexo XI.

4.2 Evolução positiva na adoção de modos de produção favoráveis à sustentabilidade agrícola, embora carecendo de incremento

De acordo com os dados disponibilizados pela DGADR referentes ao período entre 2013 e 2017 para Portugal continental (cfr. quadro 7 do Anexo II), apurados com base nos controlos anuais dos OC aos operadores¹, as áreas certificadas em *Produção Integrada* têm vindo a aumentar, sendo que entre 2013 e 2014 tal aumento ocorreu de forma mais gradual (463.799 ha em 2013 e 481.425 ha em 2014) e, a partir de 2015, com maior expressão (841.636 ha), mantendo-se a tendência de crescimento nos dois anos subsequentes (856.760 ha em 2016 e 866.186 ha em 2017).

Quanto ao número de produtores neste modo de produção, registou-se um decréscimo entre 2013 e 2014 (7.695 em 2013 e 7.410 em 2014). Em 2015 ocorreu um aumento significativo (14.157), tendo-se mantido a tendência de crescimento em 2016 (14.307) e em 2017 (14.397).

Em relação aos efetivos pecuários em produção integrada no período 2013-2017², a evolução está apresentada no quadro 8 do Anexo II. Verificou-se um aumento progressivo, com especial significado no ano de 2015 (523.486), seguido de um decréscimo em 2016 (459.583) e de novo aumento em 2017 (575.003).

Quanto ao *Modo de Produção Biológico* (MPB), de acordo com os dados disponibilizados pela DGADR para o período 2013-2019 em Portugal, apurados conforme atrás descrito, e considerando as áreas deste modo de produção por tipologia de cultura, a evolução está apresentada no quadro 9 do Anexo III, verificando-se um crescimento da área total entre 2013 e 2017, um decréscimo em 2018 para um valor abaixo do apurado para 2016 e um significativo incremento em 2019.

O número de produtores em modo de produção biológico tem vindo a crescer, sendo de 3.104 em 2013, 3.374 em 2014, 4.142 em 2015, 4.285 em 2016, 4 674 em 2017 e 5 213 em 2018 e 5 637 em 2019.

Em relação aos efetivos pecuários em modo de produção biológico, a evolução está apresentada no quadro 10 do Anexo III, verificando-se um crescimento do número de cabeças entre 2013 (211 415) e 2015 (276 525), um decréscimo em 2016 (214 167) para um valor abaixo do apurado para 2014 (230 979) e um novo crescimento nos anos de 2017 (242 001) 2018 (255 477) e 2019 (266 441), mas sem atingir os valores de 2015.

¹ De acordo com a DGADR, trata-se de uma fonte administrativa, não podendo ser considerados dados estatísticos validados sobre o universo de operadores.

² Existe informação relativa aos anos de 2018 e 2019 que ainda não se encontra sistematizada.

O MPB desempenhará um papel importante na concretização das metas do *Pacto Ecológico Europeu* e dos objetivos definidos nas Estratégias do “*Prado ao Prato*” e da “*Biodiversidade 2030*”, sendo que uma das metas estabelecidas pela UE para 2030 é a de que pelo menos 25% das suas terras agrícolas devem ser cultivadas em produção biológica.

Assinalámos acima que o relatório do INE de 2021 refere que, em 2019, Portugal apresentou 5,3% da superfície agrícola nacional em modo de produção biológico. Face a 2016, o indicador aumentou 0,2 p.p. e face a 2009 o aumento foi de 2,6 p.p. O Eurostat, por seu turno, referencia que a % de área de agricultura biológica era, em Portugal, de 6,75 em 2016, 7,04 em 2017 e 5,93 em 2018. Os dados para 2019 indicam um aumento para 8,16%¹. O ritmo de crescimento neste modo de produção em Portugal contrasta com o crescimento de 34% da União Europeia².

Há, pois, um longo caminho ainda a percorrer neste domínio.

4.3 Embora as áreas contratadas sujeitas a compromissos de boas práticas de gestão estejam em linha com as metas traçadas, os indicadores não permitem avaliar a eficácia e o impacto das Medidas Agroambientais

Indicadores de realizações e resultados

O principal objetivo da auditoria consistia em apreciar se “*As medidas agroambientais do PDR 2020 contribuem de forma eficaz para uma agricultura mais sustentável*”, o que pressupunha uma análise sobre o apuramento e acompanhamento dos resultados das medidas.

Não obstante a evolução dos modos de produção sustentável, referida no número anterior, importa reconhecer que não se consegue fazer uma correspondência direta dessa evolução com a aplicação das *Medidas Agroambientais* do PDR 2020.

O Anexo V apresenta os principais indicadores de realização e de resultados do PDR 2020 associados às prioridades de desenvolvimento rural P4A, P4B, P4C, P5A e P5E, com maior relevo para a Área 3 do Programa, bem como os respetivos valores reportados nos relatórios de execução do Programa de 2016, 2017, 2018 e 2019.

Estão assinaladas as metas 2023 para esses indicadores fixadas no texto programático inicial que serviram de base às medições dos indicadores reportadas de 2016 a 2018, assim como as metas alteradas através da Decisão C (2019) 1878 final, de 8 de março, cujos valores se mantiveram na última reprogramação do PDR 2020, em maio de 2020, e que já se refletem no cálculo dos indicadores expostos no relatório de execução de 2019. Atendendo à alteração das metas 2023, através da referida decisão, as taxas indicadas no relatório de execução de 2019 não são comparáveis com as indicadas nos relatórios anteriores.

Os indicadores de realização respeitam às áreas apoiadas, designadamente por contratos de gestão de apoio à biodiversidade e/ou paisagem, para melhoria da gestão da água e para melhoria da gestão do solo e/ou prevenção da erosão do solo.

Os indicadores de resultado são rácios (%) que expressam a proporção destes contratos e o progresso na consecução das metas anuais, tendo por horizonte a meta fixada para 2023. As

¹ Vide https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/org_cropar/default/table?lang=en,

² Vide <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200129-2>.

Medidas Agroambientais relevam, com expressividade diferenciada, para os indicadores de resultados T8, T9, T10, T12, T14 e T19, sendo de salientar que os apoios à agricultura biológica e à proteção integrada concorrem especialmente para os indicadores T9, T10 e T12.

Tendo presente os valores reportados no relatório de execução de 2019, observa-se a seguinte situação:

- ◆ O indicador T8, “% da superfície florestal em contratos de apoio à biodiversidade e/ou paisagem”, com uma contribuição pequena da subação 7.10 Silvoambientais¹ (0,34%) representa apenas 29% da meta prevista para 2023 (1,18%);
- ◆ O resultado do indicador T9, “% da superfície agrícola em contratos de gestão de apoio à biodiversidade e/ou paisagem” (39,80%), representa 69% da meta prevista para 2023 (57,45%);
- ◆ O indicador T10, “% da superfície agrícola em contratos de gestão para melhoria da gestão da água”, com 22,88%, atingiu 76% da meta prevista para 2023 (30,13%);
- ◆ O indicador T12, “% da superfície agrícola em contratos de gestão para melhoria da gestão do solo e/ou prevenção da erosão do solo”, com 26,07%, atingiu 56% da meta prevista para 2023 (46,89%);
- ◆ O indicador T14, “% de áreas irrigadas que mudam para sistemas de irrigação mais eficientes”, com uma contribuição residual da subação 7.5.1 Uso eficiente da água², registava 55,92%, em clara superação (314%) do valor alvo para 2023 (17,82%);
- ◆ O indicador T19, “% de área agrícola/florestal em contratos de gestão com contribuição para o sequestro de carbono”, com uma contribuição predominante da ação 7.4 Conservação do Solo, situava-se em 0,38%, representa cerca de 72% da meta prevista para 2023 (0,53%).

Ainda que o PDR 2020 contenha medidas com um potencial impacto na proteção da biodiversidade, melhoria da gestão da água e prevenção da erosão do solo, os indicadores de realização e de resultados da Área 3 apenas divulgam o peso das áreas apoiadas e sujeitas a compromissos de boas práticas de gestão em relação àqueles aspetos (em valor e em %) e a sua expressão face aos valores alvo para 2023, não tendo sido previstos indicadores que permitam avaliar o correspondente impacto e eficácia para aqueles fins.

Salienta-se que já no documento COM(2006) 508 final, de 15 de setembro³, fora enfatizada a necessidade de indicadores que permitissem medir os progressos realizados com a integração ambiental na PAC, a fim de avaliar o impacto das políticas agrícolas e ambientais, contribuir para as decisões políticas nestes domínios e ilustrar as relações agroambientais para o grande público.

Um sistema de indicadores agroambientais permitiria detetar os principais efeitos positivos e negativos da agricultura sobre o ambiente e refletir diferenças regionais nas estruturas económicas e condições naturais. Aquele documento equacionou a inclusão de certos indicadores agroambientais (v.g. população de aves das zonas agrícolas, as áreas de valor natural elevado, o

¹ Contribui especialmente para este indicador a subação 8.1.5 Melhoria da resiliência e do valor ambiental das florestas.

² Concorrem para este indicador três subações da ação 3.4 Infraestruturas coletivas com enquadramento no Eixo 2 Competitividade e Organização da Produção/Medida 3 –Valorização da Produção Agrícola.

³ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu “Desenvolvimento de indicadores agroambientais para acompanhamento da integração de preocupações de carácter ambiental na política agrícola comum”.

balanço bruto de nutrientes e a produção de energia renovável) para acompanhamento e avaliação dos programas de desenvolvimento rural para o período 2007–2013, no sentido de cobrir questões ambientais prioritárias, ou seja, biodiversidade, áreas de valor natural elevado, água e alterações climáticas. Todavia, tal desiderato não foi prosseguido, nem no período 2007–2013, nem no atual período de programação 2014-2020.

Por outro lado, a avaliação do PDR 2020¹, não obstante salientar o efeito positivo das medidas na conservação da biodiversidade, melhoria da gestão da água e prevenção da erosão do solo e o cumprimento das metas dos indicadores de resultado², sublinha condicionantes relacionadas com a ausência/falta de monitorização dos indicadores agroambientais, sendo de destacar:

- ◆ No tocante à Prioridade 4A³, a adequada monitorização dos efeitos do Programa sobre a biodiversidade e a paisagem é condicionada pelo facto de os indicadores “Índice de Aves Comuns” e “Áreas de Elevado Valor Natural” não serem sistematicamente atualizados pelo Estado Membro. Sem o estabelecimento de um plano de monitorização futuro a avaliação do efeito do Programa na manutenção das áreas de elevado valor natural pode ficar comprometida, incluindo em sede de avaliação “ex-post”;
- ◆ Relativamente à Prioridade 4C⁴, os resultados não permitem concluir sobre a evolução da qualidade do solo no decorrer dos compromissos em termos biofísicos. Importa assim definir um indicador (proxy) que permita inferir sobre a condição dos solos e o efeito das operações na mesma. A este respeito foi sugerido, em linha com a literatura, o teor de matéria orgânica no solo e o estabelecimento de um plano de monitorização da sua evolução nas áreas apoiadas⁵.

Estas observações revelam limitações na avaliação do contributo das medidas agroambientais para a proteção da biodiversidade, da água e do solo, por falta de monitorização dos resultados nas áreas apoiadas baseada em indicadores que permitam uma abordagem quantitativa (com quantificação da situação de partida e atualização de valores). Deste modo, a apreciação possível é meramente qualitativa, assente na lógica de intervenção do Programa e na natureza dos compromissos associados às prioridades de desenvolvimento rural.

O GPP, na sua página institucional⁶, salienta a importância dos indicadores agroambientais para a avaliação do impacto de políticas no domínio rural, bem como a necessidade da sua contínua atualização. Apresenta informação sobre os seguintes cinco indicadores e respetivas fichas: “erosão do solo”, “áreas (agrícolas e florestais) de elevado valor natural”, “balanço de azoto e de fósforo”,

¹ Vide Relatório de Avaliação ao PDR 2020, 20 de junho de 2019.

² Avaliados pelas áreas contratadas sujeitas a compromissos de boas práticas de gestão em relação à biodiversidade, à água e ao solo.

³ Restauração, preservação e reforço da biodiversidade, inclusivamente nas zonas Natura 2000, e nas zonas sujeitas a condicionantes naturais ou outras condicionantes específicas, e nos sistemas agrários de elevado valor natural, bem como do estado das paisagens europeias.

⁴ Prevenção da erosão e melhoria da gestão dos solos.

⁵ As conclusões e recomendações da Avaliação realizada em 2017 já realçavam a necessidade de se estabilizar um plano de monitorização, a implementar até 2023, de modo a que em sede de posteriores avaliações se pudesse dispor de informação quantitativa e estimados os efeitos líquidos das operações.

⁶ <http://leadershipbt.com/gpp2018/index.php/indicadores-agroambientais/desenvolvimento-de-indicadores-agroambientais>.

“emissão de gases com efeito estufa pela agricultura” e “energia renovável (produzida a partir de biomassa agrícola e florestal)”¹.

Aquele Gabinete informou que esta matéria tem sido alvo de um debate intenso no quadro das discussões técnicas da reforma da PAC pós 2020, que ainda decorre. Acrescentou que a proposta de Regulamento dos PEPAC prevê uma análise do desempenho como elemento fundamental do futuro programa de acompanhamento e orientação da aplicação da política agrícola. Neste contexto, os indicadores de realização e os indicadores de resultado terão de ser apresentados conjuntamente num relatório anual sobre a execução do PEPAC, denominado relatório anual sobre o desempenho.

Na referida proposta, a Comissão aborda a criação de modelos de pagamento para as medidas agroambientais baseados em resultados, aspeto considerado pelo GPP como uma oportunidade para o desenvolvimento de um modelo de apoios baseado nos resultados. Refere, no entanto, a complexidade inerente à recolha e ao tratamento de indicadores de natureza agroambiental, sublinhando que os resultados ao nível de uma intervenção dependem das condições locais onde a mesma tem lugar. Todavia, menciona a possibilidade de virem a ser estabelecidas, no contexto do PEPAC, intervenções piloto que possam também, e de forma percursora, vir a introduzir tais modelos na futura PAC².

No exercício do contraditório, o Gabinete da Ministra da Agricultura refere que “...a PAC pós-2020 vem propor uma mudança de paradigma...” passando a “...contemplar, também, uma avaliação e monitorização dos resultados e respetivos impactos”.

4.4 Sistemas de gestão e controlo oferecem garantias razoáveis de que, em regra, os requisitos e compromissos são observados e os pagamentos são regulares

Nas *Medidas Agroambientais* do PDR 2020, os apoios aos agricultores têm como contrapartida compromissos de aplicação de métodos de produção amigos do ambiente. Isso traduz-se em regras de elegibilidade, condicionalidade e respeito por compromissos, cujo controlo é necessário assegurar a fim de aferir se os modos de produção respeitam as características supostas. Os sistemas de gestão e controlo devem ser capazes de o confirmar, o que será abordado neste ponto e nos subsequentes.

Estruturas de gestão e controlo

O Decreto-Lei nº 137/2014, de 12 de setembro³, veio definir o modelo de governação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), que inclui o FEADER, para o período de programação 2014-2020, e estabeleceu a estrutura orgânica relativa ao exercício das competências de apoio, monitorização, gestão, acompanhamento e avaliação, certificação, auditoria e controlo, nos termos do Regulamento (UE) nº 1303/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013.

¹ Os dados reportam-se a 2010, à exceção dos sistemas florestais de elevado valor natural relativos a 2006.

² Cita-se, a título exemplificativo, o trabalho que está a ser desenvolvido pela Universidade de Évora para construir um modelo de pagamento por resultados adaptado ao Montado Alentejano (Tema abordado nas XV Jornadas Ibéricas do Montado, em novembro de 2018), o qual compreende as diferentes fases: eleição de um resultado ambiental, escolha de indicadores que permitam aferir os resultados e construção de sistema de pontuação, estabelecimento de níveis de pagamentos, requisitos para implementação e monitorização e avaliação.

³ Alterado pelos Decreto-Lei nº 34/2018, de 15 de maio, e Decreto-Lei n.º 127/2019, de 29 de agosto.

O órgão de coordenação política para o conjunto dos FEEL é a Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria, designada CIC Portugal 2020.

O órgão de coordenação técnica do FEADER é a Comissão de Coordenação Nacional do FEADER, com representantes dos três PDR (Continente, Açores e Madeira), bem como das autoridades de gestão, organismo pagador e órgãos do Ministério da Agricultura com competências ao nível do planeamento, da programação, monitorização, comunicação e avaliação. Aquele órgão tem como competência principal assegurar a coordenação global dos instrumentos de programação do desenvolvimento rural para o período de 2014-2020.

A Autoridade de Gestão, criada por Resolução de Conselho de Ministros n.º 59/2014, de 23 de outubro, é constituída por um Gestor, coadjuvado por dois gestores-adjuntos, uma Comissão de Gestão e um Secretariado Técnico. Tem por missão a gestão, o acompanhamento da execução do PDR 2020, de acordo com os objetivos e resultados definidos e com observância das regras de gestão constantes da regulamentação europeia e nacional aplicável¹, competindo-lhe, entre outras tarefas, definir os critérios de seleção das operações a título de todas as medidas, depois de consultada a Comissão de Acompanhamento, aprovar as candidaturas que tenham mérito técnico para receberem apoio financeiro e garantir a existência de um sistema eletrónico seguro e adequado, para registar, conservar, gerir e fornecer a informação estatística sobre o Programa e a sua execução, indispensável para fins de acompanhamento e avaliação, nomeadamente para seguir os progressos realizados em relação aos objetivos e prioridades estabelecidos.

O Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP)² é o organismo pagador do FEADER, acreditado nos termos do artigo 7.º do Regulamento (UE) n.º 1306/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro. Cabe-lhe, também, assegurar a gestão e controlo de alguns apoios no âmbito do desenvolvimento rural, designadamente as *Medidas Agroambientais*, abrangidas pelo Sistema Integrado de Gestão e Controlo (SIGC), cujos pedidos de apoio e de pagamento são apresentados no âmbito do Pedido Único (PU)³.

A Inspeção-Geral de Finanças, organismo de certificação⁴, audita as contas anuais do organismo pagador relativas aos Fundos Agrícolas (FEAGA e FEADER), em conformidade com o artigo 9.º, do Regulamento (UE) n.º 1306/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro, e com os artigos 5.º a 7.º do Regulamento de Execução (UE) n.º 908/2014, da Comissão, de 6 de agosto.

A Comissão de Acompanhamento segue a implementação do Programa, designadamente os progressos em relação aos objetivos e aprova os relatórios de execução anual antes do seu envio à Comissão Europeia. Examina as atividades e os *outputs* decorrentes da implementação do Plano de Avaliação⁵, podendo fazer recomendações à Autoridade de Gestão no que diz respeito à implementação do Programa e às ações de acompanhamento e avaliação.

¹ Vide ponto 2 da RCM n.º 59/2014, de 30 de outubro, artigo 66º do Regulamento (UE) n.º 1305/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro, e artigo 31º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro

² De acordo com o Decreto-Lei n.º 195/2012, de 23 de agosto, que aprova a orgânica do IFAP e a Declaração de Retificação n.º 50/2012, de 19 de setembro.

³ http://www.ifap.min-agricultura.pt/portal/page/portal/ifap_publico/GC_drural/GC_outrasacoes#.WrpQNGYzUjU.

⁴ Artigo 2º do Decreto-Lei n.º 323/2007, de 28 de setembro.

⁵ http://www.gpp.pt/c/pdr2020/d/Plano_de_Avaliacao.pdf.

Sistema Integrado de gestão e controlo

As subações da Medida 7 do PDR 2020, estão maioritariamente sujeitas ao sistema integrado de gestão e de controlo (SIGC)¹, nos termos previstos no Regulamento (UE) n.º 1307/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro, no Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014, da Comissão, de 11 de março, no Regulamento (UE) n.º 1305/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro, e no Regulamento (UE) n.º 808/2014, da Comissão, de 17 de julho, e encontram-se abrangidas pelo Pedido Único (PU)².

O PU abrange vários regimes de apoio, financiados quer pelo FEAGA, quer pelo FEADER, consolidando-se, através de formulário, submetido eletronicamente numa plataforma *on-line*, designada iDigital, disponível na área reservada do portal do IFAP em www.ifap.pt³. No PU são declaradas as ocupações culturais das parcelas de referência e as “cabeças normais”, identificadas por espécie ou categoria animal, quando aplicável.

O Regulamento Geral de Procedimentos de Acesso às Ajudas e aos Pagamentos a efetuar pelo IFAP, em conformidade com o SIGC, foi aprovado pela Portaria n.º 86/2011, de 25 de fevereiro, revogada pela Portaria n.º 58/2017, de 6 de fevereiro, atualmente em vigor. As unidades orgânicas do IFAP com intervenção na gestão e no controlo das medidas agroambientais são:

- a) Unidade de Ajudas ao Desenvolvimento Rural, integrada no Departamento de Ajudas Diretas. Reporta ao Presidente do Conselho Diretivo do Instituto;
- b) Unidade Operacional de Controlo, integrada no Departamento de Controlo. Reporta ao Vice-Presidente do Conselho Diretivo do Instituto;
- c) Unidades de Identificação Parcelar e de Formulários, integradas no Departamento de Gestão e Controlo Integrado, que reportam ao Vice-Presidente do Conselho Diretivo do Instituto;
- d) Departamento Financeiro, reporta a um Vogal do Conselho Diretivo do Instituto.

O Protocolo n.º 3/2019, celebrado em 9 de maio de 2019, entre a Autoridade de Gestão do PDR 2020 e o IFAP⁴ regula os termos e as condições aplicáveis à articulação funcional entre as duas entidades, à delegação de tarefas pela AG do PDR 2020 no IFAP e deste na AG, respetivamente ao abrigo do n.º 3 do artigo 31.º e do n.º 2 do artigo 43.º e do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de dezembro. Releva-se a delegação da AG no IFAP quanto à decisão sobre a recuperação de pagamentos indevidos no âmbito do FEADER e aos moldes do reporte da informação sobre devedores.

No tocante à aprovação de candidaturas, o referido Protocolo nas alíneas a) e b) da Cláusula 8ª refere que cabe à AG “definir os critérios de seleção das operações a título de todas as medidas, depois de consultada a comissão de acompanhamento” e de “aprovar as candidaturas, que reunindo os critérios de seleção, tenham mérito técnico para receberem apoio financeiro...”.

¹ Excetua-se as subações 7.8.3, 7.8.4 e 7.11.1.

² http://www.ifap.min-agricultura.pt/portal/page/portal/ifap_publico/GC_drural/GC_outrasacoes#.WrpQNGYzUjU.

³ Para os beneficiários que se encontrem registados no Portal do IFAP, na altura da submissão da candidatura ao PU, é possível proceder à sua desmaterialização. Nesta situação, a candidatura é autenticada pelo beneficiário, no momento imediatamente anterior à sua submissão, através da introdução do respetivo *user/password* de acesso. Nos casos em que tal não sucede, é necessária a assinatura, quer pelo técnico da entidade recetora, quer pelo beneficiário, da declaração de compromisso da candidatura, devendo a mesma ser enviada, de seguida, para o IFAP.

⁴ Com efeitos à data de início de vigência do PDR 2020 e com data de cessação em 31 de dezembro de 2022.

O IFAP pode delegar a execução das tarefas inerentes à função de organismo pagador noutras entidades, com exceção do pagamento, nos termos do artigo 7º do Regulamento (UE) nº 1306/2013 e do disposto no ponto C) do nº 1 do Anexo I do Regulamento (CE) nº 907/2014, de 11 de março, desde que assegure que essas entidades dispõem de sistemas eficazes que garantam o cumprimento das suas responsabilidades, bem como proceda regularmente a uma revisão das tarefas delegadas para confirmar se as mesmas são exercidas satisfatoriamente e em conformidade com as normas da União Europeia. As regras e os procedimentos a adotar pelo IFAP no processo de delegação de tarefas estão estabelecidos no Decreto-Lei nº 22/2013, de 15 de fevereiro, devendo ser objeto de protocolo, por um período de quatro anos e cuja produção de efeitos depende da homologação do membro do Governo responsável pela área da agricultura.

Para as subações 7.1.2 e 7.2.1, enquadradas em medidas SIGC do FEADER, são relevantes os seguintes protocolos que abrangem o período 2017-2020:

- ◆ Protocolo nº 2/2016: Protocolo de articulação funcional e de delegação de tarefas, de 25 de novembro de 2016, celebrado entre o IFAP e as cinco Direções Regionais de Agricultura e Pescas, homologado pelo Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural em 13 de dezembro de 2016. De entre as tarefas mencionadas, merecem destaque as cláusulas 11ª “*Identificação de Beneficiários*”, 12ª “*Identificação de Parcelas Agrícolas*”, 13ª “*Identificação, registo e comunicações relativas aos animais e à atividade apícola*”, 14ª “*Receção de formulários relativos ao iDigital*” e 18ª “*Controlos no local*”.
- ◆ Protocolo nº 3/2016: Protocolo de delegação de tarefas, de 15 de dezembro de 2016, celebrado entre o IFAP e cinco entidades privadas (Associação dos Jovens Agricultores de Portugal, Confederação dos Agricultores de Portugal, Confederação Nacional da Agricultura, Confederação Nacional dos Jovens Agricultores e do Desenvolvimento Rural e Confederação Nacional das Cooperativas Agrícolas e do Crédito Agrícola de Portugal, CCRL), homologado pelo Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural em 21 de dezembro de 2016. De entre as tarefas objeto do protocolo, merecem destaque as cláusulas 16ª “*Ações de divulgação e informação*”, 17ª “*Ações de formação*”, 18ª “*Identificação de Beneficiários*”, 19ª “*Identificação de Parcelas Agrícolas*”, 20ª “*Identificação, registo e comunicações relativas aos animais*”, 21ª “*Receção de formulários no iDigital*” e 22ª “*Revisão anual das parcelas agrícolas inscritas*”.

No tocante à supervisão das funções delegadas são produzidos vários documentos pelo IFAP, designadamente um Plano Plurianual de Funções Delegadas e Planos de acompanhamento anuais que incluem, para cada função delegada, o número e o tipo de ações a realizar (gabinete/local) e a avaliação de desempenho das entidades por função delegada. Nos termos da alínea f) do ponto 2.3.1 da Norma de Procedimentos PCT - 189, de 21 de janeiro de 2016, sobre os procedimentos aplicáveis no âmbito das ações de acompanhamento das funções delegadas, compete aos departamentos/gabinetes, com responsabilidades nas tarefas delegadas, assegurar o respetivo acompanhamento e reportar o ponto de situação dos trabalhos ao Gabinete de Auditoria que elabora relatórios semestrais¹. Após a sua aprovação pelo Conselho Diretivo são divulgados pelas unidades responsáveis pelo acompanhamento das funções delegadas e enviados à IGF para efeito da certificação de contas do organismo pagador. Estes relatórios incidem sobre:

¹ Datas de corte em 30 de junho e 31 de dezembro e de reporte em 31 de julho e 31 de janeiro.

- a) Grau de cumprimento das metas definidas nos Planos Anuais de Acompanhamento das Funções Delegadas;
- b) Monitorização das recomendações formuladas em sede de acompanhamento;
- c) Avaliação do desempenho das entidades com funções delegadas.

As conclusões do relatório nº 03/GAU/AAIF, de 14 de maio de 2019, relativo aos dois semestres do ano de 2018¹ apontam alguns desvios ao plano, que se encontram justificados, tendo constatado níveis de implementação das recomendações formuladas em anos anteriores acima de 50% e tendo a avaliação do desempenho das entidades delegadas sido considerada, de um modo geral, boa (40% das entidades apresentaram desempenho Bom, 33% Adequado, 25% Melhor Prática e 2% Insuficiente, não tendo sido identificada qualquer situação com Deficiências Graves). O relatório nº 01/GAU/NASC, de 18 de setembro de 2019, relativo ao 1º semestre de 2019, dá nota de que a monitorização das recomendações será realizada no segundo semestre do ano² e conclui pela qualidade do desempenho das entidades delegadas (26% apresentaram classificação de Boa, 55% Adequado, 13% Melhor Prática e 6% Insuficiente, não tendo sido identificada qualquer situação com Deficiências Graves).

A Inspeção-Geral de Finanças, na qualidade de organismo de certificação, nos termos do artigo 2º do Decreto-Lei nº 323/2007, de 28 de setembro, audita anualmente o IFAP, em conformidade com o nº 2, do artigo 9.º, do Regulamento (UE) n.º 1306/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro, enquanto organismo pagador dos Fundos Agrícolas (FEAGA e FEADER).

Tais auditorias, atentos os aspetos previstos no nº 4 do artigo 5.º do Regulamento de Execução (UE) n.º 908/2014, da Comissão, de 6 de agosto, procuram determinar para o exercício financeiro em causa se:

- ✓ O organismo pagador satisfaz os critérios de acreditação;
- ✓ Os procedimentos aplicados pelo organismo pagador ofereceram garantias razoáveis de que as despesas imputadas aos Fundos foram efetuadas em conformidade com as normas da União, assegurando, deste modo, a legalidade e a regularidade das transações subjacentes, e o acatamento de eventuais recomendações de aperfeiçoamento;
- ✓ As contas anuais a que se refere o artigo 29º do Regulamento estavam de acordo com os livros e registos do organismo pagador;
- ✓ Os mapas das despesas e das operações de intervenção constituíam um registo autêntico, completo e rigoroso das operações imputadas aos Fundos;
- ✓ Os interesses financeiros da União foram convenientemente protegidos no que se refere a adiantamentos pagos, garantias obtidas, existências de intervenção e montantes a cobrar.

Sobre o controlo de qualidade e supervisão pelo IFAP das entidades com funções delegadas é referido no Relatório da IGF às contas anuais do IFAP de 2019 terem sido visitadas 31 entidades recetoras e produzidos relatórios com os resultados dessas ações, tendo-lhes sido dirigidas recomendações, nomeadamente relacionadas com a atualização no iDigital da informação relativa aos locais e horário das salas de atendimento. No que respeita à atualização do parcelário, é referido

¹ O IFAP disponibilizou, em 07 de maio de 2020, o relatório global de 2018 e o relatório intercalar (1º semestre) de 2019.

² Relatório que em maio de 2020 ainda não se encontrava disponível, havendo um atraso de 4 meses. Os relatórios de 2018 e intercalar de 2019 foram produzidos com atrasos de três meses e meio e um mês e meio, respetivamente.

que o IFAP disponibiliza ações de formação (*e-learning* e presenciais) e efetua o controlo de qualidade do trabalho efetuado pelas entidades delegadas, com recurso à foto interpretação. Mais se refere que naquele ano foram selecionadas para controlo de qualidade 1.233 parcelas editadas em atendimento, tendo sido identificados erros em 22 parcelas, os quais representam 1,78 % das parcelas analisadas.

Controlos administrativos, “*in loco*” e da condicionalidade

Uma parte do apoio pode ser paga após a conclusão dos controlos administrativos, nos termos do nº 2 do artigo 20º da Portaria nº 25/2015, de 9 de fevereiro.

Os controlos administrativos são realizados sobre 100% do universo de operações, tendo em vista assegurar a verificação do cumprimento dos requisitos de concessão das ajudas, sendo utilizadas as seguintes bases de dados:

- ✓ Sistema de Identificação de Parcelas (SIP/iSIP) – sistema de informação geográfica de identificação de parcelas que visa a caracterização das explorações agrícolas;
- ✓ Sistema Nacional de Informação e Registo Animal (SNIRA)¹ - estabelece as regras para a identificação, registo e circulação dos animais das espécies bovina, ovina, caprina, suína, aves, coelhos e outras espécies pecuárias, sendo ainda aplicável aos equídeos. Este Sistema foi sendo desenvolvido na plataforma iDigital do IFAP, que visa, entre outros objetivos, a disponibilização de formulários aos detentores de animais em suporte digital, via *on-line* e em plataforma Internet;
- ✓ Sistema de Identificação e Registo dos Direitos ao Pagamento – garante a rastreabilidade efetiva dos direitos ao pagamento, nomeadamente no que respeita aos seguintes elementos: titular, valor, data de estabelecimento, data da última ativação, origem e tipo de direito.

Os controlos “*in loco*” são executados pelo IFAP ou pelas Entidades Controladoras Externas (DRAP² e Empresas³) e compreendem as seguintes fases e conteúdos:

- ✓ Fase I – Marcação – é feita de forma independente sobre dois universos – conjunto das candidaturas às medidas “*Agricultura Biológica*” (conversão e manutenção) e conjunto das candidaturas às medidas “*Agroambiente e Clima*” (onde se inclui a Produção integrada);
- ✓ Fases II – Emissão e III – Download – consistem, respetivamente, na emissão a partir do iSinga e do iDigital de imagens e documentos gráficos que integrarão o relatório de controlo para utilização na fase seguinte;
- ✓ Fase IV – Execução do controlo no terreno - consiste em verificar as parcelas declaradas e a elegibilidade das ocupações culturais presentes; verificar os compromissos associados à ocupação cultural (v.g. densidade, cobertura da parcela, idade das oliveiras, enrelvamento); contar os animais presentes; verificar o cumprimento dos critérios de elegibilidade e

¹ A DGAV é a entidade responsável pela definição da informação necessária ao funcionamento do SNIRA, sendo o IFAP a entidade responsável pela gestão informática da base de dados.

² Nos termos da alínea f) do artigo 2º (Missão e atribuições) do Decreto Regulamentar n.º 39/2012, de 11 de abril (Lei orgânica das DRAP), estas entidades executam as ações de controlo relativas aos apoios da PAC de acordo com as orientações funcionais emitidas pelos organismos e serviços centrais competentes em razão da matéria.

³ Atualmente a empresa que desenvolve controlos “*in loco*” e por teledeteção (estes últimos não aplicáveis às subações em análise) é a SGS Portugal – Sociedade Geral de Superintendência, SA, nos termos do contrato de prestação de serviço nº 19/IFAP/007, de 29 de março de 2019.

- compromissos, com base na análise dos documentos (v.g. contratos, certificados, análises, caderno de campo); registar os dados no Relatório de Controlo e nos documentos gráficos;
- ✓ Fase V- Recolha da informação obtida no terreno, designadamente da informação gráfica (iSIP), com análise e determinação das superfícies (100% das parcelas declaradas) e da informação alfanumérica (iDigital); “Upload”: submissão e inserção dos resultados de controlo nas Bases de Dados do IFAP (iSIP), nomeadamente limites da parcela e ocupação de solo controlados:
 - ✓ Fase VI – Controlo de qualidade sobre o trabalho realizado nas fases anteriores.

Os números de controlos “*in loco*” e da condicionalidade no período 2015-2019 encontram-se evidenciados no Quadro seguinte. Em maio de 2020, os resultados destes controlos estavam registados no sistema de informação, à exceção dos respeitantes ao ano de 2019. Em sede de contraditório, o IFAP esclareceu que estes controlos foram todos executados ainda em 2019, faltando, todavia, inserir os seus resultados no sistema de informação.

Quadro 4 – Números de controlos “*in loco*” e da condicionalidade no período 2015-2019

Subação	Tipologia de controlo	2015	2016	2017	2018	2019
7.1.2	<i>in loco</i>	139	137	167	292	79
	condicionalidade	41	41	24	55	25
7.2.1	<i>in loco</i>	1139	1963	2149	1839	1572
	condicionalidade	205	272	310	246	321
Total	<i>in loco</i>	1278	2100	2316	2131	1651
	condicionalidade	246	313	334	301	346

Fonte: IFAP

No tocante à credenciação dos técnicos que executam os controlos, o IFAP informou que a mesma é efetuada por *e-learning*, tendo sido realizado um curso especificamente sobre Agricultura Biológica e Produção Integrada em 2019¹.

O controlo de qualidade sobre os controlos executados pelas Entidades Controladoras Externas é efetuado pelo IFAP, com base em amostragem aleatória de beneficiários². Neste âmbito, são desenvolvidas ações em gabinete e/ou no local, sobre os controlos executados por essas entidades. Os resultados do controlo de qualidade apontam para um bom desempenho por parte daquelas entidades, havendo, porém, melhorias a introduzir, de modo a potenciar a qualidade dos controlos no local e a inexistência de desvios com impacto nos montantes das ajudas apuradas/pagas. Foram identificadas algumas insuficiências relacionadas com o preenchimento dos relatórios de controlo e respetiva documentação de suporte, tendo o IFAP recomendado que fossem obtidas fotos de campo em número suficiente e que fossem registadas observações claras e caracterizadoras de cada situação, sempre que sejam detetadas anomalias/desconformidades.

¹ Ação realizada em 3 de junho de 2019 para técnicos das DRAP e da empresa SGS, com quatro momentos de avaliação (12 de junho, 27 de junho, 5 de julho e 14 de outubro de 2019).

² Dos 70 processos do universo SUP 2 (superfícies do 2º Pilar) com controlo de qualidade em 2019, 14 estavam associados às subações 7.1.2 e 7.2.1.

As amostras de controlo “*in loco*” realizadas anualmente devem abranger, pelo menos, 5% de todos os beneficiários que apresentem pedidos no âmbito das medidas de desenvolvimento rural. Para as medidas 10 (Agroambiente e Clima) e 11 (Agricultura Biológica), previstas nos artigos 28º e 29º do Regulamento (UE) n.º 1305/2013, a taxa de controlo de 5% deve ser alcançada a nível de cada medida.

De acordo com o ponto 1 do artigo 68.º do Regulamento de Execução (UE) n.º 809/2014, da Comissão, de 17 de julho, os controlos “*in loco*”, no âmbito da Condicionalidade, incidem sobre 1% de todos os agricultores, podendo ser superior no período seguinte¹, se os controlos revelarem um grau significativo de incumprimento. Em consonância com o ponto 3 do artigo 69.º do mesmo Regulamento, as amostras têm uma componente aleatória, entre 20 a 25% do número mínimo de beneficiários e uma componente análise de risco 75 a 80%, consubstanciada nos resultados da campanha anterior.

Ainda no que concerne à condicionalidade², o Departamento de Controlo efetua anualmente a seleção das amostras para controlo³, que comunica aos organismos especializados (DRAP e DGAV, cfr. Portaria n.º 101/2015, de 2 de abril) que, por sua vez, as realizam, disponibilizando ao IFAP os relatórios produzidos. Verifica-se existirem Manuais de Controlo⁴, designadamente de “*Requisitos Legais de Gestão*” (RLG) (Nitratos, Aves e Habitats, Segurança Alimentar (produção vegetal), produtos fitofarmacêuticos e zonas de proteção das captações de águas subterrâneas), “*Grupo ANI*” (inclui Condicionalidade Animal, Identificação e Registo – RLG 6, 7 e 8) e “*Boas Condições Agrícolas e Ambientais*” (BCAA).

O IFAP reportou à Comissão Europeia as estatísticas de controlo relativas ao ano civil anterior, nos termos do artigo 9.º do Regulamento (UE) n.º 809/2014, da Comissão, de 17 de julho, onde se incluem os controlos relativos à condicionalidade, incluindo as reduções e exclusões aplicadas.

Os erros detetados nos controlos dão origem a processos para reduções e exclusões dos pagamentos.

No tocante à avaliação do sistema interno de controlo do IFAP, a IGF considerou que o mesmo “*Funciona*”⁵. Realizou controlo a operações selecionadas através dos métodos MUS⁶ ou aleatório sobre controlos realizados no local, tendo em vista a sua repetição e usando os mesmos métodos do organismo pagador.

A IGF seleciona duas amostras para o FEADER, uma para as medidas FEADER SIGC (abrange as medidas agroambientais) e uma para as medidas Não SIGC. A sua equipa de auditoria integra um grupo de peritos, aspeto que no caso das Medidas Agroambientais adquire especial relevo, uma vez

¹ Ponto 4 do artigo 68º.

² Vide ponto 3.3.

³ Informação DCO-UOPC N.º 01965/2019: Seleção da amostra de Condicionalidade Animal RLG 6, 7 e 8 - Identificação e Registo de Animais – Continente – Campanha 2019; Informação DCO-UOPC N.º 05406/2019: Seleção da amostra de controlo de Condicionalidade Animal-Continente RLG 4PA, 5, 9, 11, 12 e 13 - Campanha 2019; Informação DCO-UCIA N.º 05720/2019: Seleção da Amostra de Controlo de Condicionalidade Ambiental e Boas Condições Agrícolas e Ambientais - Continente – Campanha 2019.

⁴ Foram disponibilizadas pelo IFAP versões de 2019.

⁵ “*Os riscos são adequadamente acautelados pelos controlos, que, provavelmente, funcionam eficazmente, com algumas deficiências de impacto baixo ou moderado sobre o funcionamento dos requisitos essenciais*”.

⁶ *Monetary Unit Sampling*.

que o controlo de áreas no local exige o domínio de conhecimentos específicos, designadamente em sistemas de informação geográfica e ortofotomapas. Nos três anos em análise, foram reportadas algumas insuficiências, designadamente discrepâncias de áreas controladas, em alguns casos com impacto financeiro, ainda que abaixo do limiar de materialidade de 2%.

O controlo de qualidade e supervisão pelo IFAP das entidades contratadas para controlos no local é considerado adequado no Relatório da IGF às contas anuais do IFAP de 2019, não obstante tenha assinalado melhorias a introduzir no reporte dos resultados dos controlos de qualidade, designadamente a identificação dos motivos subjacentes às deficiências identificadas, assim como as medidas concretas a adotar para as minorar.

Aos controlos instituídos no quadro do PDR acresce o sistema de controlo e certificação oficial dos regimes de produção biológica e de produção integrada, analisado nos pontos 4.8 e 4.9, o qual deverá interagir com o sistema integrado de gestão e controlo.

Controlo dos pagamentos

Os pedidos de pagamento são submetidos em simultâneo com a candidatura ao PU do ano a que respeita o pagamento, competindo ao IFAP proceder ao pagamento do apoio.

Na auditoria, foram verificados 14 pagamentos efetuados em 2019 (Quadro 6 do Anexo I), associados às operações analisadas. Foi efetuado o cálculo dos apoios, tendo presente os anexos III e IV da Portaria n.º 25/2015, alterados pela Portaria n.º 374/2015, os quais definem os escalões de áreas para cada grupo de culturas, para efeito da modulação do apoio¹, respetivamente para a manutenção em agricultura biológica e para a produção integrada (cfr. Anexo XII).

Os montantes apurados pelo IFAP foram confirmados, embora se tenha observado que os seus sistemas de informação não contêm, nalguns casos, a informação completa.

De facto, cinco dos seis beneficiários analisados (83%) obtiveram majorações no âmbito da assistência técnica² ao abrigo do artigo 17.º da Portaria n.º 25/2015. A contratação de apoio técnico, embora sem carácter obrigatório, proporciona aos agricultores orientações sobre uma correta aplicação dos princípios da produção biológica e da produção integrada, permitindo que sejam atingidos os objetivos inerentes a estes modos de produção³. Pela aplicação do n.º 1 do aludido artigo, em três casos⁴ foi atribuída a majoração mínima de 250€ e noutro caso foi aplicado o montante máximo de 1750€⁵. O IFAP não executa “upload” dos contratos de assistência técnica, sendo estes exibidos pelos beneficiários às entidades recetoras do PU, ficando apenas a sua existência registada no sistema de informação, bem como o NIF do técnico que presta o apoio.

¹ Nos termos do n.º 6 do artigo 16.º da Portaria n.º 25/2015, o cálculo do montante do apoio faz-se pela aplicação sucessiva dos respetivos escalões de área.

² Trata-se de um apoio efetuado por técnico com formação específica regulamentada para o exercício da atividade PRODI ou MPB, de acordo com o Decreto-Lei n.º 37/2013, de 13 de março, mediante contrato de prestação de serviços celebrado com associação de agricultores ou cooperativas.

³ De acordo com o IFAP, do universo de agricultores com apoios PRODI e MPB em 31/12/2019, receberam majorações no âmbito da Assistência Técnica, respetivamente, 94% e 86%. Estas majorações correspondem a 15% do apoio, não podendo ser de montante inferior a 250€, nem superior a 1750€.

⁴ Um beneficiário (MPB e PRODI) e um beneficiário (PRODI), todos do PU de 2019.

⁵ Um beneficiário (PRODI), PU de 2018 e de 2019.

Um dos beneficiários¹, nos PU de 2018 e 2019, teve os apoios majorados em 5% para alguns grupos de culturas por ser associado de dois agrupamentos de produtores reconhecidos para frutos e produtos hortícolas e azeite². Também nestes casos, e por se tratar de majorações aos apoios, não constam do sistema de informação os documentos comprovativos da condição de associado. Para um dos agrupamentos existe a referência à data do seu reconhecimento e à data de associado do beneficiário (13/03/2017), sendo que para o outro não foi fornecida qualquer informação³.

De acordo com a resposta do IFAP à FAQ número 3 “*Para obter a majoração anual dos 5% da ajuda para um beneficiário associado de uma organização/agrupamento de produtores terá que apresentar aquando da candidatura que documentos ou que informações?*” para as medidas 7.1. e 7.2 do PDR 2020, publicada na sua página web⁴, a atribuição desta majoração é efetuada “*não sendo necessário, por parte do beneficiário, aquando da submissão do PU, qualquer documento ou informação adicional*”.

Considera-se, todavia, que os contratos de assistência técnica e os documentos que comprovam a condição de associado devem passar a constar do sistema de informação, porquanto são elementos que concorrem para a determinação do montante dos apoios a atribuir.

No exercício do contraditório, o IFAP referiu que “*A documentação justificativa do pagamento das majorações é avaliada através da exibição da documentação pelas entidades recetoras protocoladas com o IFAP ou, ainda, através do upload no SI do IFAP, quando a submissão da candidatura é efetuada pelo próprio beneficiário. O sistema desenvolvido pelo IFAP já integra a documentação justificativa das majorações dos apoios.*”.

Pese embora o IFAP refira que o sistema por si desenvolvido já integra a documentação justificativa das majorações dos apoios, não enviou quaisquer evidências, mantendo-se as constatações deste Tribunal sobre a não execução pelo Instituto do “*upload*” para o sistema de informação dos contratos de assistência técnica e dos documentos comprovativos da condição de associado de agrupamentos de produtores reconhecidos, os quais devem integrar o sistema. Esta situação será posteriormente objeto de acompanhamento.

No âmbito da análise dos pedidos de pagamentos, o IFAP detetou casos em que as áreas declaradas não correspondiam às áreas sob compromisso e aplicou as disposições da Portaria n.º 153/2015, de 27 de maio⁵ (Anexos I e II, no tocante ao artigo 11.º, n.º 1, alínea b) e ao artigo 14.º, n.º 1, alínea b), respetivamente) que, entre outros preceitos, determina que quando a redução da área sob compromisso é maior que 10% (valor da tolerância) no pedido de pagamento, a devolução dos apoios é proporcional aos apoios recebidos desde o início do compromisso⁶. Existiram cinco casos com “*redução sem incumprimento*” que não originaram sanção⁷ e um caso com “*redução com incumprimento parcial*” por ter sido determinada uma área inferior à do limite de tolerância⁸.

¹ Um beneficiário (PRODI).

² Respetivamente em 15/02/2016 e 05/06/2017.

³ Nos dois anos em análise obteve majorações relativamente às áreas de olival apresentadas nos PU.

⁴ <https://www.ifap.pt/prodi-perguntas-frequentes#03>.

⁵ Estabelece o quadro sancionatório a aplicar por incumprimentos dos compromissos estabelecidos na Portaria n.º 25/2015.

⁶ Em conformidade com o Regulamento Delegado (UE) n.º 640/2014, da Comissão, de 11 de março.

⁷ Um beneficiário (PU 2018 e 2019), e três beneficiários (PU 2019) apresentam uma redução de áreas inferior a 10%, considerada “*redução sem incumprimento*”.

⁸ Um beneficiário (PU 2019): área sob compromisso: 13,69 ha; limite de tolerância: 12,32 ha; área determinada: 9,43 ha. Nesta situação o IFAP enviou a metodologia de cálculo da redução que ascendeu a 671,36€.

Ainda que na presente auditoria não tenham sido efetuados controlos de áreas no local, a análise da informação disponibilizada pelo IFAP, sobre os controlos administrativos realizados, permitiu confirmar que os desvios detetados entre as áreas declaradas e as áreas sob compromissos se encontram maioritariamente dentro do intervalo de tolerância legalmente definido e que a materialidade de erro é inferior a 2%.

No Anexo XIII apresenta-se a tramitação dos pagamentos da amostra selecionada, sendo que, à exceção de um dos pagamentos a um beneficiário respeitante ao PU de 2018, os restantes 13 referem-se a PU submetidos em 2019. Comparando o montante total dos apoios para cada NIFAP/PU, constantes dos Anexos XII e XIII, verifica-se existir correspondência entre os montantes calculados e pagos, sendo exceção dois beneficiários (PU de 2019). Em 10/09/2020, o IFAP informou que, para estes casos, foram efetuados pagamentos já em 2020¹.

Concluiu-se, assim, que os pagamentos dos apoios foram, em regra, efetuados em conformidade com o modelo de modulação legalmente instituído.

Face ao que consta deste ponto 4.4 e ainda dos pontos subsequentes, considera-se que os sistemas de gestão e controlo, sem prejuízo de algumas melhorias necessárias, adiante referidas, oferecem pontos de controlo suficientes e garantias razoáveis de que os requisitos e compromissos que os agricultores devem observar, designadamente relativamente à sustentabilidade das suas práticas, são objeto de verificação e, ou são tendencialmente cumpridos, ou os respetivos desvios são identificados e devidamente tratados. Esses sistemas são, assim, adequados a garantir a regularidade dos pagamentos associados.

4.5 Regulamentação dos apoios com incongruências quanto à definição dos critérios de elegibilidade e dos compromissos dos beneficiários.

Os promotores das candidaturas que integraram o PU 2015² reuniam as condições do artigo 7º da Portaria nº 25/2015, de 9 de fevereiro³, e cumpriam os critérios de elegibilidade estabelecidos no artigo 9º (subação 7.1.2) e artigo 12º (subação 7.2.1) daquela Portaria (respeitantes à superfície agrícola que candidataram⁴, à submissão ao sistema de controlo por um OC reconhecido e acreditado⁵ e, no caso da subação 7.1.2., à notificação à DGADR) (vide pontos 4.8 e 4.9)⁶.

No tocante ao critério de elegibilidade previsto na alínea c) do artigo 12º da Portaria nº 25/2015, de 9 de fevereiro (*Detenham, quando se trate de culturas permanentes regadas, resultados de análises de terras obtidas, no máximo, até ao limite de três anos anteriores à data de apresentação da candidatura e que incluam o teor de matéria orgânica*), aplicável à subação 7.2.1, o IFAP disponibilizou os resultados das análises para dois beneficiários. Todavia, este critério era também aplicável a outro beneficiário, cujo sistema cultural integrava vinha regada. Apesar de a Portaria nº 144/2018, de 21 de maio, ter alterado a

¹ A um beneficiário, foi pago, a 28/02/2020, o valor de 357,06 €; a outro beneficiário, foi pago, a 31/03/2020, o valor de 696,69 €.

² Vide Quadro 5 do Anexo I.

³ Esta Portaria foi alterada pelas Portarias: n.º 374/2015, de 20 de outubro, n.º 4/2016, de 18 de janeiro, n.º 338-A/2016, de 28 de dezembro, n.º 46/2018, de 12 de fevereiro, n.º 91/2018, de 2 de abril, e n.º 144/2018, de 21 de maio.

⁴ Acima de 0,5 ha.

⁵ As datas dos contratos com os OC constam do Anexo VIII.

⁶ Vide Anexo VII.

Portaria n.º 25/2015, no sentido de excecionar a vinha do critério de elegibilidade em questão, a mesma só produziu efeitos em 1 de janeiro de 2018, pelo que à data de análise e aprovação do PU 2015 ainda estava vigente a norma original.

A redação do referido critério de elegibilidade foi mantida até 2018 nas sucessivas alterações à Portaria n.º 25/2015, contrariamente ao ocorrido com o compromisso estabelecido na alínea a) do n.º 4 do artigo 14.º (*Realizar análise de terras, que inclua teor de matéria orgânica, no decurso do quarto ano do compromisso*), que excecionou a realização/apresentação de análises para a vinha regada logo na Portaria n.º 374/2015, de 20 de outubro¹.

O regime PRODI envolve um plano de fertilização e um plano de rega, por parcela homogénea e cultura, no caso das culturas permanentes, ou por rotação, no caso das culturas anuais, no qual são definidos os tipos, as quantidades, as épocas e as técnicas de aplicação dos fertilizantes e água, os quais devem ser revistos periodicamente em função das análises de solo e de água² e, sempre que necessário, da análise das plantas. Por sua vez, o MPB exige igualmente um plano de fertilização apoiado pelos resultados de análises de terras, de água e de plantas³, sendo que a Portaria n.º 25/2015 não estabeleceu a obrigatoriedade de apresentação de resultados de análises para o MPB, não obstante ter exigido um compromisso de “*Conservar (...) os boletins de análise de terra, água e material vegetal, anexando-os ao registo das atividades*”, conforme alínea d) do n.º 1 do artigo 11.º e alínea d) do n.º 1 do artigo 14.º, respetivamente para o MPB e PRODI (v.g. caderno de campo a verificar no âmbito dos controlos “*in loco*” e também pelos controlos oficiais dos OC).

No exercício do contraditório, o Gabinete da Ministra da Agricultura entende não ser possível tornar mais congruentes os requisitos do MPB e da PRODI com os requisitos a exigir às operações financiadas pelo PDR.

Quanto à afirmação do Gabinete da Ministra da Agricultura sobre a não obrigatoriedade de análises de solo em Modo de produção biológica e consequentemente a não obrigação da sua verificação, quer ao nível do controlo oficial, quer ao nível dos apoios do PDR, reitera-se que o “*Guia para o produtor biológico*” – Produção vegetal e animal (2017) publicado pela DGADR, identifica a necessidade de análises de terra, designadamente nos pontos 5.1 e 7.1.2. Por outro lado, a alínea d) do n.º 1 do artigo 11.º da Portaria n.º 25/2015, acima mencionada, estabelece o compromisso de conservar os boletins de análise de terra.

Sobre a monitorização dos resultados das análises de terra em Modo de Produção Integrada, abordada no ponto seguinte, a mesma Portaria definiu um requisito de elegibilidade sobre a apresentação das análises de terras para as culturas permanentes regadas e um compromisso de apresentação de novas análises no 4.º ano dos apoios, sendo omissa quanto ao tratamento a efetuar aos resultados analíticos, tendo-se verificado que os mesmos não são objeto de monitorização.

Entende, assim, este Tribunal que, em futura atualização deste regime no âmbito do próximo QFP, deverão aclarar-se os requisitos MPB/PRODI e incluir o modelo de acompanhamento da evolução

¹ Norma com produção de efeitos a partir da data de entrada em vigor da Portaria n.º 25/2015.

² Para aferir a qualidade da água, bem como os nutrientes por ela veiculados, contribuindo para a definição das quantidades de nutrientes a aplicar.

³ Vide “*Guia do Produtor Biológico*” – Produção Vegetal e Animal, 2017, elaborado pela DGADR e disponível em https://www.dgadr.gov.pt/images/docs/val/mpb/Guia_Produtor_Biologico.pdf.

da qualidade do solo nas áreas apoiadas, através da definição dos parâmetros analíticos, bem como as entidades responsáveis pelo tratamento e divulgação dos resultados.

4.6 Resultados das análises de terras sem monitorização

Não obstante o requisito de elegibilidade para a subação 7.2.1 (PRODI) sobre a apresentação das análises de terras para as culturas permanentes regadas e o compromisso de apresentação de novas análises no 4º ano dos apoios, não foi definido o tipo de exame e o tratamento a efetuar aos resultados analíticos¹. Com efeito, foi apenas verificada a existência de análises, cuja validação não se encontra evidenciada.

Acresce referir que um plano de monitorização teria necessariamente que assentar em análises efetuadas por laboratórios acreditados² e suscetíveis de validação, designadamente quanto à identificação de cada parcela analisada (através do número do parcelário). No caso das análises apresentadas por dois beneficiários³, não estava referenciado o número do parcelário, inviabilizando o estabelecimento de um exame comparativo entre os resultados iniciais e os do 4º ano de compromisso.

As situações referidas apontam para a necessidade de definição de um modelo eficaz de acompanhamento da evolução da qualidade do solo nas áreas apoiadas, com base em parâmetros analíticos a definir.

4.7 As notificações à DGADR relativas ao Modo de Produção Biológica não têm por base as áreas georreferenciadas inscritas no iSIP e os animais registados no SNIRA

A notificação da atividade em MPB é obrigatória⁴ e deve ser submetida⁵, pelo produtor junto da DGADR, aquando da adesão a este regime, constituindo um critério de elegibilidade do beneficiário dos apoios à subação 7.1, estabelecido na alínea a) do artigo 9º da Portaria nº 25/2015, de 9 de fevereiro. A partir da submissão da notificação começa a contar o período, para efeitos de tempo de conversão, da agricultura não biológica para a agricultura biológica. Nos termos do nº 3 do artigo 5º da referida Portaria, este período de transição tem a duração máxima de três anos, seguindo-se um período em agricultura biológica até ao termo do compromisso⁶.

¹ Não é efetuado pelo IFAP, que referiu desconhecer qualquer tratamento dos mesmos.

² Existem laboratórios acreditados para o controlo oficial em MPB, disponíveis em https://www.dgadr.gov.pt/images/docs/val/mpb/Labs_habilitados_RQ.pdf.

³ Num caso os boletins de análises indicavam “Amendoeira”, “Vinha 1” e “Vinha 3”; noutro, o boletim de análise referia “Vinha Quinta do Coro”.

⁴ Notificação prevista na alínea a) do nº1 do artigo 28º do Regulamento (CE) nº 834/2007, do Conselho, de 28 de junho, que estabelece os requisitos de base no que respeita à produção, à rotulagem e ao controlo dos produtos biológicos. No regime de produção integrada, a legislação não obriga a notificação à DGADR.

⁵ O formulário para o efeito encontra-se disponível no sítio web da DGADR em <http://mpb.dgadr.pt/>. A responsabilidade desta notificação é do produtor biológico, devendo o OC verificar se a mesma foi realizada e se é atualizada todos os anos.

⁶ Os compromissos agroambientais abrangem um período de cinco anos, período que pode ser prorrogado, até um máximo de dois anos, mediante requerimento do beneficiário e decisão da AG do PDR 2020 (cfr. nºs 1 e 2 do artigo 5º da Portaria nº 25/2015).

De acordo com o disposto no n.º 4 do artigo 5.º da aludida Portaria, os compromissos produzem efeitos a partir de 1 de janeiro de cada ano, sendo que os beneficiários devem submeter a notificação (conversão ou manutenção) antes do início do compromisso. No entanto, por força do disposto no artigo 26.º do mesmo diploma, no ano de 2015, apenas para este critério de elegibilidade, o compromisso produziu efeitos à data do início do período de candidaturas ao PU 2015, sendo admissíveis notificações válidas com data até dia 2 de março de 2015 inclusive.

No Anexo VII encontram-se os registos facultados pela DGADR relativamente às notificações dos operadores MPB selecionados na amostra, sendo que o IFAP efetua a consulta das mesmas¹, através de *webservice*, no âmbito da verificação dos critérios de elegibilidade.

Todavia, a submissão à DGADR das áreas e dos animais abrangidos pelo MPB não tem por base as áreas georreferenciadas inscritas no iSIP e os animais registados no SNIRA, que servem de base ao cálculo dos apoios.

Assim, importa que o IFAP e a DGADR desenvolvam uma aplicação que garanta a sincronização destas informações, passando a constituir um referencial único no âmbito das áreas e animais controlados, a utilizar pelos OC que realizam os controlos oficiais e pelo IFAP e DRAP no âmbito dos controlos aos apoios do PDR 2020.

No exercício do contraditório, tanto o IFAP como a DGADR referiram estar em desenvolvimento a aplicação que irá “*substituir a atual base de dados de notificação de atividade em MPB, para incluir as áreas georreferenciadas no iSIP e animais registados no SNIRA.*”

4.8 Controlos realizados evidenciaram alguns erros relevantes em termos de incumprimento da condicionalidade ou dos compromissos ambientais

As taxas de erro decorrentes dos controlos “*in loco*” nas campanhas de 2016 a 2018 para o Modo de Produção Biológico e para as restantes Medidas Agroambientais constam do Quadro 11 do Anexo VI, que apresenta a desagregação dos desvios associados a áreas e animais e a outros compromissos, que têm, nalguns casos, significado.

De acordo com o IFAP, os principais motivos de incumprimento foram a ausência de contratos de assistência técnica ou a não indicação nos mesmos do Número de Identificação Fiscal do técnico ou o não preenchimento ou preenchimento incorreto do caderno de campo, mas também abrangeram o abandono e o não cumprimento das densidades nas culturas permanentes, a não realização de análises de terras, água e material vegetativo e a falta de contratos com os organismos de certificação.

Os principais problemas detetados pelos controlos da condicionalidade estão assinalados no quadro 12² do Anexo VI, salientando-se que os “*Requisitos Legais de Gestão*” (RLG) que apresentam maior número de incumprimentos são os RLG 8 – “*Identificação e registo de Ovinos*” (1321 casos em 2018 e 1214 casos em 2019), RLG 7 – “*Identificação e registo de Bovinos*” (964 casos em 2018 e 892 casos em 2019) e RLG 10 – “*Produtos fitofarmacêuticos*” (205 casos em 2018 e 107 em 2019). Quanto às “*Boas Condições Agrícolas e Ambientais*” (BCAA), merecem destaque as BCAA 3 – “*Proteção das águas*”

¹ O Instituto referiu que esta consulta tem lugar em todos os pedidos de pagamento (na validação dos PU) e no apuramento da ajuda antes dos pagamentos calendarizados. Enviou evidências do procedimento da consulta para os dois beneficiários analisados para a subação 7.1.2.

² Refere-se aos anos de 2018 e 2019 e abrange a totalidade dos apoios sujeitos aos RLG e às BCAA.

subterrâneas” (75 casos em 2018 e 41 em 2019), BCAA 1 – “Faixas de proteção ao longo dos cursos de água” (27 casos em 2018 e 2019) e BCAA 2 – “Utilização dos recursos hídricos” (16 casos em 2018 e 6 em 2019). Contudo, é de registar que a maioria dos indicadores apresenta redução no número de incumprimentos em 2019, face a 2018.

De acordo com o segundo parágrafo do n.º 1 do artigo 99.º do Regulamento (UE) n.º 1306/2013, para o cálculo das reduções e exclusões dos pagamentos, em caso de incumprimento das regras da condicionalidade, são tidos em conta a “gravidade”, “permanência” e “extensão” do incumprimento observado, constando no relatório de controlo a avaliação da importância do incumprimento relativamente a cada requisito/norma, conforme dispõe a alínea d) do n.º 1 do artigo 65.º do Regulamento (UE) n.º 809/2014.

Nos termos do artigo 11º da Portaria nº 101/2015, o GPP definiu, em colaboração com as entidades nacionais responsáveis e com os organismos de controlo especializados, as grelhas ponderadas de verificações e os critérios de gravidade, extensão e permanência para efeitos de avaliação dos indicadores de controlo estabelecidos nos diversos domínios da condicionalidade, e destinados a fazer parte dos relatórios de controlo. Aquele Gabinete remeteu os referidos elementos ao IFAP¹, para efeitos de cálculo e aplicação de sanções administrativas a que se refere o Capítulo II do Título IV do Regulamento Delegado (UE) n.º 640/2014, da Comissão, de 11 de março².

No âmbito das verificações efetuadas, e relativamente aos conhecimentos específicos exigíveis aos beneficiários nas áreas da agricultura biológica e da produção integrada (nº 4 do artigo 11º e nº 5 do artigo 14º da Portaria nº 25/2015, respetivamente)³, verificou-se que, em regra, foram atempadamente cumpridos os requisitos de formação específica por parte dos beneficiários, de técnicos por eles contratados ou de seus representantes.

No entanto, relativamente a um beneficiário e ao cedente das áreas sob compromisso⁴, o IFAP informou que “*por se tratar da ação 7.1.2, este compromisso não é aplicável*”, tendo acrescentado que “*no caso de transmissão de compromisso, o cessionário deve cumprir com as condições de acesso e obrigações, desde o dia 1 de janeiro até 31 de dezembro do ano da candidatura*”, evocando o nº 4 do artigo 5.º da Portaria n.º 25/2015, de 9 fevereiro⁵.

Em relação ao cedente, o mesmo deveria ter frequentado uma ação de formação ainda no período de “conversão para a agricultura biológica”⁶. Por outro lado, não deveria o cessionário ficar

¹ Foi disponibilizada pelo IFAP a metodologia de cálculo da taxa de redução dos RLG e BCAA (versão de 2019).

² Completa o Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito ao sistema integrado de gestão e de controlo e às condições de recusa ou retirada de pagamentos, bem como às sanções administrativas aplicáveis aos pagamentos diretos, ao apoio ao desenvolvimento rural e à condicionalidade.

³ Os beneficiários devem concluir, no prazo de um ano após o início do compromisso “conversão para a agricultura biológica/produção integrada”, ação de formação específica homologada pelo Ministério da Agricultura e do Mar nos termos da Portaria n.º 354/2013, de 9 de dezembro, salvo se já tiverem concluído a mesma em data anterior à apresentação da candidatura. Este prazo foi, todavia, alargado pela Portaria n.º 374/2015, de 20 de outubro, que dispôs, excepcionalmente, para os compromissos iniciados em 2015, que os beneficiários dispõem de 24 meses, após o início do compromisso agroambiental, para a realização da formação específica, tendo a Portaria n.º 338-A/2016, de 28 de dezembro, fixado o prazo para a sua conclusão em 30 de abril de 2017.

⁴ O cessionário recebeu as áreas sob compromisso em 23 de abril de 2018, não tendo o cedente realizado formação específica em MPB.

⁵ Todavia, a redação correta deste preceito é a seguinte: “*Os compromissos produzem efeitos a partir de 1 de janeiro do ano da candidatura e prolongam-se até 31 de dezembro de cada ano*”.

⁶ Apoios enquadrados pela subação 7.1.1 do PDR 2020.

dispensado de realizar formação específica, uma vez que os compromissos devem ser mantidos durante cinco anos.

Sobre o compromisso de concluir formação específica, o IFAP, no exercício do contraditório, reiterou que “...os beneficiários auditados no âmbito da subação 7.1.2 “Manutenção da Agricultura Biológica”, encontram-se excluídos deste compromisso.”.

É, porém, evidente que a formação adequada é essencial para o compromisso com a agricultura biológica, mesmo que já em fase de manutenção, pelo que esta deve ser prevista também nos casos de áreas adquiridas/cedidas após a conversão.

4.9 Articulação insuficiente entre o sistema integrado de gestão e controlo e o sistema de controlo e certificação oficial dos regimes de produção biológica e produção integrada

O cumprimento das regras e normas de produção sustentável, aplicáveis aos regimes MPB e PRODI, é verificado através de um sistema de controlo e certificação.

Os controlos estão delegados em organismos reconhecidos pela DGADR no âmbito da Norma NP ISO/IEC 17065, os quais têm que satisfazer um conjunto de critérios operacionais que garantem estarem dotados de competência técnica e de recursos adequados. Cada organismo de controlo (OC) dispõe de planos de controlo específicos para cada área de reconhecimento em que operam, previamente validados pela DGADR. Esta entidade divulga na sua página web¹ os operadores PRODI e MPB controlados anualmente, bem como a listagem dos OC reconhecidos, quer para MPB², quer para PRODI³.

No que respeita especificamente ao MPB, os resultados dos controlos são reportados à DGADR até 31 de março do ano seguinte ao da sua realização⁴, segundo modelo próprio, sendo esta informação sistematizada pela DGADR tendo em vista o envio para:

- ◆ DGAV, para efeitos de elaboração do relatório anual do Plano Nacional de Controlo Plurianual (PNCP), em cumprimento dos artigos 109º e 110º do Regulamento (UE) nº 2017/625, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março⁵;
- ◆ EUROSTAT – sistematização de acordo com classificação de ficheiro próprio (MPB);

¹ https://www.dgadr.gov.pt/images/docs/val/mpb/Lista_operadores_MPB_2018.xlsx;

https://www.dgadr.gov.pt/images/docs/val/prod/Valor/PRODI/Operadores_PRODI_2019.xlsx.

² https://www.dgadr.gov.pt/images/docs/val/bio/Biologica/OC_contactos_MPB_janeiro2020.pdf.

³ https://www.dgadr.gov.pt/images/docs/val/prod/Valor/PRODI/PRODI_OC.pdf.

⁴ Nos termos do nº 14 do artigo 27º do Regulamento (CE) nº 834/2007 do Conselho, de 28 de junho, “Até 31 de janeiro de cada ano, as autoridades e organismos de controlo devem transmitir às autoridades competentes uma lista dos operadores que foram submetidos aos seus controlos até 31 de dezembro do ano anterior. Até 31 de março de cada ano, deve ser apresentado um relatório sucinto das atividades de controlo realizadas no ano anterior”.

⁵ Relativo aos controlos oficiais e outras atividades oficiais que visam assegurar a aplicação da legislação em matéria de géneros alimentícios e alimentos para animais e das regras sobre saúde e bem-estar animal, fitossanidade e produtos fitofarmacêuticos. Este Regulamento revogou e substituiu o Regulamento (CE) nº 882/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril, relativo aos controlos oficiais realizados para assegurar a verificação do cumprimento da legislação relativa aos alimentos para animais e aos géneros alimentícios e das normas relativas à saúde e ao bem-estar dos animais.

◆ *Organic Farming Information System (OFIS)* – plataforma da Comissão Europeia (MPB)¹.

A submissão aos controlos oficiais consubstancia um dos critérios de elegibilidade dos beneficiários MPB e PRODI, plasmados respetivamente na alínea c) do artigo 9º e na alínea b) do artigo 12º da Portaria nº 25/2015, que dispõem “*Submetam a subparcela ou subparcelas agrícolas candidatas ao sistema de controlo por um organismo de controlo e certificação reconhecido e acreditado*”. Por outro lado, constitui compromisso dos beneficiários em ambos os regimes manter os critérios de elegibilidade, os quais incluem a sujeição ao sistema de controlo.

O Anexo VIII apresenta a situação da contratação com os OC para os operadores que integram a amostra, estando os respetivos sistemas culturais e efetivos pecuários apresentados no Anexo IX. O Anexo X indica os certificados emitidos pelos OC no âmbito do sistema de controlo oficial, em resultado das visitas de controlo realizadas aos operadores².

Compete à DGADR reconhecer os OC e avaliar os seus sistemas de controlo, através de atividades adequadas de supervisão. Os resultados desta supervisão, com base em auditorias de acompanhamento³, determinam a manutenção do seu reconhecimento.

No tocante à produção biológica, a colheita de amostras e respetiva determinação analítica são parte das atividades de controlo realizadas, sendo os operadores selecionados para este efeito através de uma análise de risco. O número mínimo de análises a realizar em cada ano por OC é de 5% do número total de operadores sob o seu controlo⁴.

Os incumprimentos detetados pelos OC que impliquem medidas de retirada do certificado com rescisão contratual, suspensão total da certificação, suspensão parcial da certificação com emissão de novo certificado, desclassificação de produto biológico ou em conversão para produto não biológico ou advertência e de comunicação de outras situações são objeto de comunicação em formulário próprio. Tendo em conta a natureza do incumprimento, a sua amplitude e os antecedentes do operador no tocante ao incumprimento, a DGADR adota as medidas consideradas convenientes que poderão compreender, entre outras, o cancelamento da(s) atividade(s) de operador biológico⁵.

Pese embora os controlos oficiais sejam efetuados de forma sistemática e recaiam sobre um conjunto de verificações comum aos controlos “*in loco*” (v.g. todos os registos associados ao caderno de campo), a articulação entre o sistema de controlo oficial e o sistema de controlo dos

¹ Esta plataforma permite o intercâmbio eletrónico de documentos e informações sobre situações irregulares entre os Estados Membros e a Comissão Europeia.

² Em regra, todos os operadores são visitados pelos OC pelo menos uma vez por ano, podendo ter lugar controlos de acompanhamento suplementares ou de risco, na sequência de avaliação anual pelos OC do estatuto de risco do operador.

³ De acordo com a informação prestada pela DGADR em julho de 2020, os últimos relatórios de auditoria que envolveram os OC intervenientes nas operações analisadas na presente auditoria foram elaborados em 14 de maio de 2019 (Agricert), 30 de maio de 2019 (CERTIS) e 7 de fevereiro de 2020 (Kiwa Sativa).

⁴ São efetuadas pesquisas de produtos não autorizados na produção biológica ou verificação de técnicas de produção não conformes às regras a que a mesma está sujeita.

⁵ O Regulamento (CE) nº 834/2007, do Conselho, de 28 de junho, em relação ao regime MPB, estabelece, no seu artigo 30º, medidas em caso de infrações e irregularidades, designadamente a proibição do operador comercializar produtos em que seja feita referência ao método de produção biológica na rotulagem e na publicidade durante um período a definir com a autoridade competente de cada Estado Membro e, ainda, a obrigatoriedade de comunicação entre organismos e autoridades de controlo, autoridades competentes e Estados-Membros em causa e, se for caso disso, à Comissão, sempre que as irregularidades ou infrações afetem o estatuto biológico de um produto.

apoios das subações 7.1.2 e 7.2.1 requer melhorias, designadamente quanto à comunicação/consulta dos resultados dos controlos oficiais e à aplicação de medidas sancionatórias.

A Portaria nº 25/2015 previu a obrigatoriedade de submissão aos controlos oficiais, sem, todavia, estabelecer um modelo de comunicação de resultados, designadamente das situações de incumprimento, sendo que o IFAP e a DGADR também não colmataram esta situação por sua própria iniciativa, através de um modelo de articulação adequado.

Assim, é possível que, mesmo que um operador seja considerado em incumprimento na sequência de um controlo por parte de um OC, possa continuar a receber apoios no âmbito do PDR 2020.

O conhecimento dos resultados dos controlos oficiais seria igualmente uma fonte de informação importante para a análise de risco a realizar pelo IFAP no âmbito da seleção de amostras para controlo *“in loco”*.

Não obstante os resultados dos controlos executados anualmente pelos OC que foram analisados na auditoria indicarem que, em regra, os beneficiários mantiveram as áreas sob compromisso de acordo com os princípios e regras estabelecidos na legislação aplicável para os regimes MPB e PRODI, registaram-se as seguintes situações anómalas (cfr. Anexos VIII e X):

- ✓ Um beneficiário (PRODI) registou, em diversos momentos, situações irregulares que levaram à suspensão do certificado entre 30 de outubro de 2016 e 27 de novembro de 2017. De novo, em 08 de dezembro de 2018, não lhe foi renovado o certificado, situação que só foi regularizada em 04 de junho de 2020;
- ✓ Um beneficiário assinou contratos com um OC¹, em 30 de abril de 2018 (MPB e PRODI), sendo que os mesmos só tiveram eficácia a partir de 3 de janeiro de 2019. Este facto ficou a dever-se ao atraso de envio da informação do anterior OC sobre este operador². À data da rescisão do contrato com o anterior OC, em 4 de maio de 2018, o beneficiário possuía faturas em dívida referentes aos controlos de 2015, 2016 e 2017, cuja regularização teve lugar somente em 21 de dezembro de 2018³. Em virtude deste incumprimento contratual, o beneficiário não foi sujeito a controlo por nenhum dos OC em 2018, não tendo havido emissão de licenças para MPB entre 2017 e 2020 e para PRODI em 2017 e 2018. A emissão da primeira licença pelo novo OC para PRODI ocorreu em 31 de janeiro de 2019.

Ainda de assinalar uma advertência do novo OC, em 1 de março de 2019, para PRODI⁴, pelo facto de não terem sido evidenciadas análises de terra com a periodicidade e os parâmetros exigidos para a cultura.

No exercício do contraditório, o Gabinete da Ministra da Agricultura referiu que está a ser *“desenvolvido conjuntamente entre o IFAP e a DGADR o caderno de especificações para a mudança do processo de notificação e controlo no modo de produção biológico”* que consagrará a existência de uma

¹ Informação transmitida pelo OC à DGADR em 3 de agosto de 2020.

² Solicitada pelo novo OC em 7 de maio de 2018 e rececionada somente em 3 de janeiro de 2019.

³ Informação transmitida pelo anterior OC à DGADR em 6 de agosto de 2020.

⁴ Também objeto de controlo *“in loco”* na campanha de 2017 no âmbito do PDR 2020. O relatório de controlo refere a existência de desvios entre as áreas declaradas e controladas.

base de dados única associada ao sistema de identificação parcelar, a integração dos OC no sistema de informação do IFAP e a supervisão destes pela DGADR através de controlos regulares.

Na sua resposta, o IFAP elencou as comunicações anuais que dirige à DGADR no domínio do controlo e referiu a articulação existente entre as duas entidades, via webservice, na verificação da notificação válida “...no Pedido Único (PU) e repetido no controlo administrativo (CAD) antes de qualquer pagamento.”

Por sua vez, a DGADR referiu que “...a implementação de um novo sistema de informação tendo como base o resultado do controlo oficial do MPB e do controlo da PRODI, deve abranger as várias necessidades: reporte anual PNCP, fonte de dados administrativos para apuramento de dados estatísticos para INE/EUROSAT, de outra forma é uma duplicação de sistemas de informação, tendo como base a mesma fonte (dados de controlo físico pelos OC), de notar que já existem outros sistemas de informação de reporte/carregamento anual e obrigatório destes dados de controlo, a plataforma OFIS – organic farming information system da EU e o sistema de informação da DGAV referente ao relatório anual de controlo do PNCP – Plano Nacional de controlo Integrado” e que “A DGADR tem mantido contatos com o IFAP no sentido de desenvolver aplicação global com este propósito”.

O Tribunal reitera a importância da existência de um modelo de comunicação de resultados dos controlos oficiais aos operadores (envolvem verificações comuns aos controlos “in loco”, v.g. registos associados ao caderno de campo), da DGADR para o IFAP e as DRAP, aspeto que deverá ficar previsto na futura legislação. O desconhecimento dos resultados dos controlos oficiais possibilita a existência de pagamentos de apoios a operadores em eventual situação de incumprimento detetada pelos controlos oficiais.

O conhecimento dos resultados dos controlos oficiais constitui, ainda, uma fonte de informação importante para a análise de risco a realizar pelo IFAP no âmbito da seleção de amostras de controlo e para as DRAP no âmbito da execução dos controlos.

4.10 Os sistemas de gestão da integridade carecem de melhorias

Em regra, a concessão de apoios públicos envolve riscos acrescidos de fraude e corrupção. Para além disso, de acordo com a regulamentação europeia aplicável, os Estados-Membros devem tomar todas as medidas necessárias, incluindo medidas legislativas, regulamentares e administrativas, para proteger os interesses financeiros da UE, nomeadamente através da prevenção, deteção e correção de irregularidades e fraudes.

Entre as medidas possíveis, e sem prejuízo das várias incluídas no sistema de controlo interno, já atrás referidas, encontra-se uma adequada gestão da integridade¹. Nesta matéria, a utilização de planos de gestão de riscos tem uma especial utilidade², sendo esses planos objeto da Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública e das Recomendações n.ºs 1/2009 e 1/2010 e Recomendação de 1 de julho de 2015, todas do Conselho de Prevenção da Corrupção.

¹ Vide Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública, em <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-pt.pdf>

² Vide princípio 10 da Recomendação da OCDE. Orientações em https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ac8ed8e8-en/1/3/10/index.html?itemId=/content/publication/ac8ed8e8-en&_csp_=676f6ac88ad48a9ffd47b74141d0fc42&itemIGO=oecd&itemContentType=book#section-d1e14225 e <https://www.oecd.org/governance/ethics/public-integrity-maturity-models.htm>

Dando cumprimento ao disposto nas recomendações do CPC, a AG do PDR 2020 elaborou o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC), aprovado pela Gestora do Programa em 9 de novembro de 2016, o qual foi atualizado em 2019 e em 2020. Os PGRCIC estão devidamente publicitados na página eletrónica do PDR2020¹.

A AG procedeu à monitorização do Plano em causa e publicou os respetivos relatórios de execução, sendo de salientar os relatórios de execução do PGRCIC de 2018 e de 2019.

A AG tem um código de ética recente e promoveu a sua divulgação, bem como a subscrição de declarações de compromisso com o mesmo por parte dos colaboradores.

A página eletrónica do PDR2020 possui ainda uma área sobre as questões da corrupção, com *Questões Mais Frequentes* (FAQ) sobre a temática e um endereço para esclarecimento de dúvidas.

Tanto os PGRCIC como os respetivos relatórios de execução identificam os riscos associados às principais funções da AG na matéria objeto do presente relatório, que a mesma identifica como sendo a definição dos critérios de seleção, a decisão de aprovação das candidaturas e os controlos de qualidade. E, em relação a esses riscos, considerados inerentes, é entendido que as medidas de prevenção correspondem, na sua maioria, a mecanismos de controlo existentes no próprio sistema de gestão e controlo dos fundos (regulamentação, manuais de procedimentos, segregação de funções, declarações de inexistência de conflitos de interesses, auditorias e controlos de qualidade), os quais são aí apontados como sendo, em regra, eficazes para prevenir riscos que se avaliam como pouco elevados.

Considerando que o Plano se aplica a todo o PDR e considerando a respetiva dimensão e área de atuação, seria desejável que nele se fizesse uma abordagem mais robusta à identificação e controlo da corrupção na gestão dos fundos e, em especial, que se abrangessem igualmente os riscos de fraude por parte dos candidatos. O documento da Comissão Europeia EGESIF_14-0021-00 seria uma boa fonte de inspiração para essa abordagem, que poderia ser reforçada, designadamente, com atividades de orientação e aconselhamento², autoavaliações, aplicação de procedimentos analíticos para deteção de anomalias e um mecanismo formalizado de receção e tratamento de denúncias (desejavelmente eletrónico). As FAQ incluídas no *site* têm um carácter muito geral e não são acompanhadas de um canal para facilitar a submissão de denúncias³.

A AG dispõe de uma norma sobre incompatibilidades, impedimentos e conflitos de interesses (NT-7/2016). Embora disponha de um regime de proibição de ofertas e hospitalidade, não ofereceu evidência de um sistema de declaração das mesmas. A AG informou ainda que está em fase de avaliação da participação num sistema a implementar pela IGAMAOT: Portal Único de Reclamações e Denúncias da Agricultura, Mar e Ambiente (iFAMA), o qual poderá vir a cobrir os aspetos essenciais de um modelo adequado de receção e tratamento de denúncias.

Em relação à questão dos "mecanismos formalizados de receção e tratamento de denúncias", importa referir que a mesma tenderá a ficar ultrapassada com a adesão, em fase de preparação, por

¹ <http://www.pdr-2020.pt/Quem-somos/Plano-de-Gestao-de-Riscos-de-Corruptao-e-Infracoes-Conexas>

² Reconhece-se nos relatórios de execução que, sendo necessária, não é desenvolvida qualquer formação na matéria.

³ Nesta matéria, tenha-se em conta a próxima entrada em vigor da Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União.

parte da AG PDR2020, ao Portal Único de Reclamações e Denúncias da Agricultura, Mar e Ambiente (iFAMA), a implementar pela IGAMAOT.

No exercício do contraditório, a Autoridade de Gestão do PDR2020 referiu que irá promover a introdução de melhorias no Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC), “...designadamente, incluir a identificação e controlo da corrupção na gestão dos fundos e os riscos de fraude por parte dos candidatos/beneficiários, e também melhorias nos controlos relativamente à gestão da integridade, tais como atividades de orientação e aconselhamento, autoavaliações, declaração de ofertas e hospitalidade, aplicação de procedimentos analíticos para deteção de anomalias e mecanismos formalizados de receção e tratamento de denúncias.”. Ainda relativamente à receção de denúncias, referiu estar em preparação a sua adesão ao portal iFAMA da IGAMAOT.

O PGRIC do IFAP em vigor data de 2014¹ e encontra-se divulgado na sua página institucional², tendo sido objeto de monitorização pelo Gabinete de Auditoria Interna do Instituto, unidade orgânica responsável pela avaliação anual do plano e elaboração do respetivo relatório³.

O PGRIC identifica os riscos associados às várias funções do IFAP (riscos que são, em regra, qualificados como baixos) e as medidas de controlo interno em aplicação (regulamentos, manuais de procedimentos, listas de controlos, revisões, procedimentos informatizados, controlos de qualidade). O referido Plano não é, no entanto, desenvolvido quanto aos riscos associados à delegação de tarefas de controlo *in loco*, cruciais para a fiabilidade e eficácia do sistema de controlo, aos requisitos quanto à gestão da integridade nas entidades controladoras externas e à supervisão/verificação que o IFAP deve exercer a esse nível⁴.

Não obstante o PGRIC dar muito pouca atenção a essa vertente, analisado o *Protocolo de Articulação Funcional e de Delegação de Tarefas* celebrado entre o IFAP e as DRAP e um contrato de aquisição de serviços de ações de controlo⁵, constata-se que, no primeiro, se estabelece a obrigação de as DRAP cumprirem e fazerem cumprir “o exercício das tarefas delegadas com as necessárias garantias de imparcialidade, transparência e inexistência de conflito de interesse” e que, no segundo, se vai mais longe, exigindo que o pessoal afeto à execução do contrato respeite as regras e procedimentos em vigor no IFAP em matéria de conflitos de interesses e acumulações. No entanto, o PGRIC e o respetivo relatório de monitorização não contêm qualquer referência a essa matéria, designadamente sobre os procedimentos a utilizar pelo IFAP para verificar o cumprimento dessas obrigações.

As principais conclusões sobre a avaliação da execução do PGRIC do IFAP apontam para o envolvimento dos colaboradores e dos responsáveis dos departamentos e gabinetes na gestão dos riscos e na implementação de medidas mitigadoras dos mesmos. Este relatório refere ainda que “as áreas de risco, as atividades associadas a essas áreas, os principais riscos e sua qualificação, a avaliação do controlo interno, e a subsequente reavaliação do risco, bem como as medidas a propor, devem ser objeto de revisão detalhada, ajustando-as às alterações verificadas nessas mesmas áreas e atividades e tendo presente as novas recomendações do CPC, os trabalhos das auditorias europeias e nacionais realizadas aos fundos

¹ Substituiu o PGRIC de dezembro de 2009 e foi elaborado em resultado da respetiva monitorização ocorrida em 2011 e da evolução ocorrida no processo de acreditação do IFAP, como Organismo pagador do FEAGA e FEADER.

² <https://tst-portal.ifap.pt/plano-de-gestao-de-riscos-de-corrupcao-e-infracoes-conexas-do-ifap>.

³ Relatório n.º 16 123/GAU, de 30 de junho de 2016.

⁴ Refere-se a realização de controlos de qualidade, mas não se esses controlos devem incidir também sobre garantias de integridade e imparcialidade.

⁵ Contrato de Prestação de Serviços n.º 19/IFAP/007.

agrícolas e no domínio das pescas, bem como outras auditorias ao funcionamento do IFAP¹. Pese embora a ênfase sobre a necessidade da revisão do Plano, tendo em consideração as alterações de natureza jurídica, orgânica, administrativa e operacional que se verificaram nos anos de 2015 e 2016, relacionadas com a atividade do IFAP¹, não houve revisão/atualização do PGRIC.

O IFAP tem um código de ética e conduta e procedeu à sua divulgação, mas não solicita aos seus colaboradores declaração de compromisso com o mesmo. Tem uma Ordem de Serviço (RH-003/2020) sobre “Conflito de interesses, incompatibilidades e impedimentos Acumulação de funções públicas com outras funções públicas ou funções/atividades privadas”, mas a declaração prevista tem um caráter demasiado geral, apenas se reporta a acumulação de funções e incompatibilidades e não é solicitada de modo mais assertivo para os procedimentos em que o funcionário intervém, não se identificando outros procedimentos de monitorização². Também não se prevê a declaração de ofertas e hospitalidade, embora exista uma regra de proibição das mesmas.

Foram realizadas ações de formação sobre integridade e matérias conexas, embora não se tenham identificado mecanismos institucionalizados de aconselhamento.

O IFAP evidencia preocupação com a identificação de possíveis fraudes na utilização dos fundos por parte dos beneficiários, dispondo de normas de procedimentos sobre a respetiva identificação, tramitação e comunicação, aplicando análises de risco e procedimentos de auditoria sobre a matéria e recorrendo a partilha de informação e ferramentas informáticas que facilitam a sua deteção.

O IFAP dispõe de normas e canais para a receção de denúncias e o seu tratamento, embora não assegure a proteção dos denunciadores e não seja muito recetivo a denúncias anónimas. O instituto reportou, em 27 de abril de 2020, as denúncias ocorridas no âmbito das duas subações em análise, as quais recaíram sobre três beneficiários³, bem como a documentação de suporte ao respetivo tratamento. De acordo com a Norma de Procedimentos PCT-166, de 26 de janeiro de 2015, as denúncias foram tratadas pelo Departamento de Controlo do Instituto, tendo sido elaboradas informações com a análise e as respetivas propostas de atuação⁴. Em todos os casos foi proposta a marcação⁵ para controlo de superfícies, já efetuado num dos casos⁶, estando os outros dois marcados para controlo.

No âmbito das funções delegadas pelo IFAP, identificaram-se cláusulas obrigando as entidades em que são delegadas tarefas “a cumprir e fazer cumprir o exercício das tarefas delegadas com as necessárias garantias de imparcialidade, transparência e de inexistência de conflito de interesses”, tendo sido também informado que “para que qualquer técnico da SGS seja credenciado para poder efetuar controlos, tem de

¹ Foram enfatizadas a operacionalização da reforma da PAC e do novo quadro europeu de apoio (2014-2020), a Certificação do Sistema de Gestão de Segurança da Informação do IFAP, ao abrigo da norma ISO/IEC 27001:2013 e os resultados da revisão da acreditação do IFAP, enquanto organismo pagador do FEAGA e do FEADER.

² Vide https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Topic_Guide_Conflicts_of_Interest.pdf

³ As denúncias recaíram sobre um beneficiário da subação 7.2.1 e dois beneficiários da subação 7.1.2. No primeiro caso a denúncia deu entrada em 28 de junho de 2019, tendo sido reiterada em 17 de setembro de 2019, e nos outros dois casos as denúncias deram entrada em 11 de dezembro de 2019.

⁴ Informações nºs 08062/2019 e 11398/2019, com despachos de concordância em 12 de setembro de 2019 e 12 de novembro de 2019, respetivamente; Informação nº 481/2020, com despacho de concordância em 27 de janeiro de 2020.

⁵ Fase I do Controlo “in loco”.

⁶ Controlado em 26 de novembro de 2019 pela empresa SGS- Portugal, tendo o IFAP informado que a operação se encontrava conforme.

assinar um termo de responsabilidade/declaração relativa ao conflito de interesses (...), no qual declara que tomou conhecimento da Ordem de Serviço RH-003/2020 - “Conflito de interesses, incompatibilidades e impedimentos Acumulação de funções públicas com outras funções públicas ou funções/atividades privadas” (...), que não está abrangido pelas situações de incompatibilidades previstas no ponto 3 dessa mesma Ordem de Serviço e que se compromete a cumprir os formalismos revistos nesse normativo em caso de ocorrência superveniente de conflito”. No entanto, nos procedimentos e relatórios de acompanhamento das funções delegadas não se identificaram rotinas nem observações quanto à avaliação da gestão da integridade nas entidades objeto de delegação.

Em sede de contraditório, o IFAP referiu que “...procederá à atualização do PGRCIC e dos riscos e controlos relativos à gestão da integridade...” prevendo “...a sua conclusão até ao final do 1.º semestre de 2022.”

A gestão da integridade é também importante no quadro do sistema de controlo e certificação oficial dos regimes de produção biológica e produção integrada.

Nesse âmbito, a DGADR tem um PGRCIC atualizado em 2018, objeto de monitorização, e relatórios anuais relativos à sua execução¹. Tem também um Código de Conduta aprovado em 2010², embora não tenham sido desenvolvidas ações de divulgação do mesmo após essa data nem seja solicitado o compromisso dos colaboradores para com ele. Também não é levada a cabo qualquer autoavaliação regular dos riscos de corrupção e fraude, tanto por parte de colaboradores como de destinatários. Não foram realizadas quaisquer ações de formação ou orientação nas áreas da corrupção e riscos conexos, gestão da integridade e controlo da fraude.

O PGRCIC identifica os riscos específicos para cada área de atuação da DGADR, designadamente em matéria de reconhecimento e auditoria dos organismos de controlo e certificação, indicando as medidas preventivas, designadamente *checklists* de avaliação e procedimentos operativos. Os relatórios de execução identificam as medidas que foram ou não implementadas.

A entidade aplica declarações de inexistência de conflitos de interesses, embora a evidência não assegure que o faz em relação a processos de controlo³. Não existem normativos internos sobre a aceitação de ofertas e hospitalidade e respetivo controlo.

A DGADR não dispõe de um sistema para receção e tratamento de denúncias, embora também afirme que se encontra a preparar a adesão ao portal iFAMA da IGAMAOT.

As funções de controlo e certificação (que confirmam que os produtores cumprem efetivamente com os requisitos dos modos de produção biológica e integrada) são delegadas em organismos reconhecidos pela DGADR (OC), estando regulados os critérios e requisitos da delegação e o conteúdo da supervisão e avaliação desses organismos⁴. Vários documentos definem os requisitos a cumprir pelos OC, incluindo que as tarefas de controlo lhes possam ser retiradas caso se demonstre que a sua independência ou imparcialidade está comprometida. O facto de a delegação de tarefas nos OC se operar nos termos da Norma NP ISO/IEC 17065 assegura que eles devam cumprir requisitos quanto à gestão da sua imparcialidade. No entanto, atento os riscos de fraude e

¹ Vide <https://www.dgadr.gov.pt/insgestao/riscos>

² Idem.

³ O modelo enviado diz respeito a processos de contratação pública.

⁴ Vide https://www.dgadr.gov.pt/images/docs/val/PG-PO002_DEZ_2019.pdf e outros documentos constantes do site da DGADR.

corrupção envolvidos, seria desejável que esses requisitos fossem vertidos de forma mais evidente nos documentos publicitados e nos contratos de delegação. Para além disso, nem o PGRIC da DGADR, nem os respetivos relatórios de execução, especificam a forma como a DGADR define e verifica os concretos mecanismos que os OC devem usar para cumprir essa obrigação, o que seria importante para o efetivo controlo dos riscos envolvidos.

Em sede de contraditório, a DGADR refere que “... *Os mecanismos que os OC devem usar para cumprir os seus compromissos de integridade, foram verificados em sede de delegação de competências de controlo em agosto de 2020 e podem ser auditados em sede de supervisão anual pela DGADR.*”. Acrescenta ainda que tenciona “...*reforçar os aspetos do conflito de interesses (já referidos no Código de Conduta), assim como as declarações de ofertas.*”.

Re

5 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, aditado pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, que emitiu parecer.

6 DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas decidem, em subsecção da 2.ª Secção, o seguinte:

- a) Aprovar o presente Relatório;
- b) Formular as recomendações que constam do ponto 1 do Relatório;
- c) Remeter o Relatório às seguintes entidades:
 - i. Ministra da Agricultura;
 - ii. Autoridade de Gestão do PDR 2020;
 - iii. Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas;
 - iv. Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural;
 - v. Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral.
- d) Remeter o Relatório ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4, este aplicável por força do artigo 55.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março;
- e) Determinar que, no prazo de seis meses, as entidades a quem são dirigidas as recomendações informem o Tribunal acerca do seu acolhimento ou da respetiva justificação, em caso contrário.
- f) Publicar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas, após as notificações e comunicações necessárias;
- g) Fixar os emolumentos em € 1.716,40, nos termos do disposto nos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas¹, a suportar pela Autoridade de Gestão do PDR 2020 e pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas.

¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril.

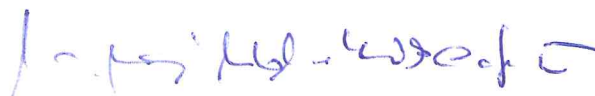
Aprovado em Subseção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 14 de junho de 2021

A JUÍZA CONSELHEIRA RELATORA

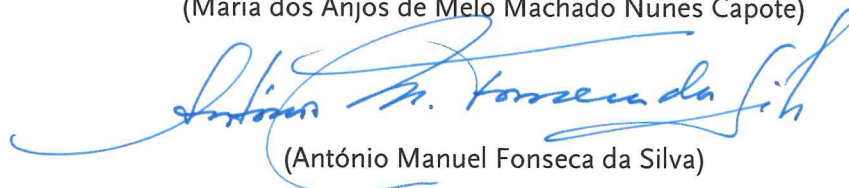


(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS



(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)



(António Manuel Fonseca da Silva)

Handwritten signature

ANEXOS I A XIII

ANEXO I

ABORDAGEM METODOLÓGICA

Ações desenvolvidas

A auditoria envolveu as seguintes ações:

- ◆ Contextualização das medidas agroambientais na Política Agrícola Comum e no PDR 2020, com especial enfoque no modo de produção integrada e na agricultura biológica;
- ◆ Análise da complementaridade entre os instrumentos ambientais da PAC e principais alterações para o período 2021-2027;
- ◆ Conexão dos apoios agroambientais com a Estratégia Europa 2020 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030;
- ◆ Levantamento do sistema de gestão e controlo das medidas agroambientais e entidades envolvidas;
- ◆ Apuramento do grau de execução física e financeira das medidas agroambientais, com reporte a 30/06/2020;
- ◆ Análise global dos indicadores do PDR 2020;
- ◆ Análise da Estratégia Antifraude, dos Planos de Prevenção dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (AG do PDR 2020 e IFAP);
- ◆ Análise de relatórios de controlos realizados pelo TCE no âmbito da DAS de 2017, 2018 e 2019¹, que abrangeram 3 operações da subação 7.2.1²;
- ◆ Análise de um relatório de auditoria da DG AGRI da Comissão Europeia em 2018 que abrangeu 24 operações (3 da subação 7.1.2 e 21 da subação 7.2.1);
- ◆ Análise dos relatórios de auditoria do Organismo de Certificação (IGF) às contas anuais do IFAP relativas aos Fundos Agrícolas de 2016, 2017 e 2019³, que abarcaram 19 operações das duas subações em análise (2 da subação 7.1.2 e 17 da subação 7.2.1)⁴.
- ◆ Análise de relatórios de controlo “*in loco*” (DRAP) e relatórios elaborados por OC reconhecidos pela DGADR no âmbito dos regimes modo de produção integrada e agricultura biológica;

¹ A Declaração de Fiabilidade (designada pelo acrónimo francês DAS - *Déclaration d'Assurance*) é o exercício anual da auditoria financeira e de conformidade através do qual o TCE audita a fiabilidade das contas da UE e a regularidade das operações subjacentes.

² Auditorias DAS 2017/PF8584, DAS 2018/CL9409 e DAS 2019/CL10122, cada uma abrangendo uma operação.

³ Cfr. Relatórios de Auditoria do Organismo de Certificação (IGF) às contas anuais do IFAP relativas aos Fundos Agrícolas n.ºs 2017/178, de fevereiro de 2017 (exercício de 2016: 16 de outubro de 2015 a 15 de outubro de 2016), 2018/186, de fevereiro de 2018 e 2020/26, de fevereiro de 2020. No relatório de 2018 não foram identificadas operações das subações 7.1.2 e 7.2.1.

⁴ Ano de 2016: 9 operações (1 da subação 7.1.2 e 8 da subação 7.2.1); Ano de 2017: 1 operação da subação 7.2.1; Ano de 2019: 9 operações (1 da subação 7.1.2 e 8 da subação 7.2.1).

- ◆ Análise de amostras de operações e de pagamentos (cfr. quadros 5 e 6 deste Anexo), abrangendo os seguintes aspetos: elegibilidade dos beneficiários e das operações; regularidade do processo decisório das candidaturas e dos pagamentos e verificação do cumprimento de compromissos por parte dos beneficiários¹.

Amostra de Operações

Os universos de operações reportados a 31/12/2019 das subações 7.1.2 “Manutenção em Agricultura Biológica” e 7.2.1 “Produção Integrada” abrangiam, no final de 2019, 3.088 e 16.114 operações, respetivamente. Estas operações respeitam maioritariamente a aprovações no âmbito do PU 2015 (2.802 na subação 7.1.2 e 14.397 na subação 7.2.1), sendo que as restantes (286 na subação 7.1.2 e 1.717 na subação 7.2.1) resultaram da transmissão de áreas ao abrigo do artigo 23º da Portaria n.º 25/2015.

Estabeleceu-se auditar um mínimo de 6 operações – 2 respeitantes à subação 7.1.2 e 4 relativas à subação 7.2.1, atendendo à sua representatividade. Procedeu-se a amostragem não estatística de tipo sistemática, tendo-se aplicado os seguintes critérios, pela ordem indicada:

- 1) A partir do ficheiro das candidaturas das duas subações, excluir os beneficiários (NIFAP) objeto de controlo por entidades comunitárias (DG AGRI e TCE);
- 2) A partir daqueles ficheiros, excluir os beneficiários (NIFAP) objeto de controlo pela IGF no âmbito da certificação anual de contas do organismo pagador;
- 3) A partir dos dois subuniversos obtidos (3.080 operações para a subação 7.1.2 e 16.076 operações para a subação 7.2.1), selecionar aleatoriamente as operações, em intervalos de 1500/1500 na subação 7.1.2 e de 4000/4000 na subação 7.1.2;
- 4) Selecionar pelo menos um beneficiário com apoios nas duas subações.

A amostra de 7 operações assim obtida encontra-se identificada no Quadro seguinte.

Quadro 5 – Amostra de Operações

Nº e designação da subação		NIFAP	NUT II (**)	Data da candidatura	Data da aprovação
7.1.2	Manutenção em agricultura biológica	(***)	Área Metropolitana de Lisboa	(*)	30/09/2015
7.1.2	Manutenção em agricultura biológica	(***)	Norte	29/05/2015	30/09/2015
7.2.1	Produção integrada	(***)	Alentejo	31/05/2015	30/09/2015
7.2.1	Produção integrada	(***)	Alentejo	29/05/2015	30/09/2015
7.2.1	Produção integrada	(***)	Centro	22/05/2015	30/09/2015
7.2.1	Produção integrada	(***)	Norte	(*)	30/09/2015

Fonte: Informação disponibilizada pelo IFAP, abril de 2020;

(*) Operações que resultaram da transmissão de áreas ao abrigo do artigo 23º da Portaria n.º 25/2015, de 9 fevereiro.

(**) O campo NUT II refere-se à morada fiscal dos beneficiários

(***) Anonimização nos termos do Manual de Auditoria de Resultados, 4.4.2

¹ A análise teve por base informação recolhida junto do IFAP, conjugada com elementos solicitados à DGADR.

Amostra de Pagamentos

Tendo por base o ficheiro de pagamentos para os dois subuniversos foram selecionados todos os movimentos ocorridos no ano de 2019 para as 7 operações selecionadas, que se indicam no quadro seguinte.

Quadro 6 – Amostra de Pagamentos

Nº e designação da subação	NIFAP	NUT	Pagamentos					
			Nº do Movimento	Data	Despesa pública €	Montante FEADER €	Montante OE €	
7.1.2	Manutenção em agricultura biológica	(*)	Área Metropolitana de Lisboa	8352675	31/12/2019	2 003,24	1 602,59	400,65
		(*)	Área Metropolitana de Lisboa	5490500	08/11/2019	11 351,71	9 081,37	2 270,34
		(*)	Norte	8179715	31/12/2019	193,12	154,50	38,62
		(*)	Norte	5481412	08/11/2019	1 094,38	875,50	218,88
7.2.1	Produção integrada	(*)	Norte	5481413	08/11/2019	973,97	779,18	194,79
		(*)	Norte	8179716	31/12/2019	171,88	137,50	34,38
		(*)	Alentejo	8033364	31/12/2019	3 505,88	2 804,70	701,18
		(*)	Alentejo	642995	29/03/2019	701,48	596,26	105,22
		(*)	Alentejo	5475171	08/11/2019	19 866,69	15 893,35	3 973,34
		(*)	Alentejo	5480352	08/11/2019	3 783,66	3 026,93	756,73
		(*)	Alentejo	8160135	31/12/2019	667,70	534,16	133,54
		(*)	Centro	8237739	31/12/2019	458,99	367,19	91,80
		(*)	Centro	5485758	08/11/2019	2 600,93	2 080,74	520,19
		(*)	Norte	8374909	31/12/2019	357,06	285,65	71,41

Fonte: Informação disponibilizada pelo IFAP, abril de 2020. Todos os movimentos respeitam a pedidos de pagamento de 2019, à exceção do nº642995, que se refere a 2018. A taxa de financiamento FEADER é 80% para todos os casos, à exceção do referido movimento.

(*) Anonimização nos termos do Manual de Auditoria de Resultados, 4.4.2

ANEXO II

EVOLUÇÃO DO MODO DE PRODUÇÃO INTEGRADA EM PORTUGAL

Quadro 7 – Agricultura em Produção Integrada, por tipo de culturas – 2013-2017

Culturas	Área (ha)				
	2013	2014	2015	2016	2017
Culturas Arvenses	52 169	51 692	99 760	90 500	91 771
Floresta	1 216	4 863	8 639	11 211	12 671
Fruticultura	22 080	22 080	28 057	27 722	28 096
Frutos Secos	4 971	5 693	14 469	12 336	13 679
Horticultura	1 685	2 110	5 272	9 016	9 321
Olival	52 903	52 453	103 965	104 707	118 961
Pastagens	218 682	232 470	386 409	388 935	381 356
Plantas aromáticas	707	319	1 139	968	559
Pousio	8 137	9 407	11 975	9 465	8 331
Vinha	42 004	40 221	59 066	59 546	63 019
Culturas Forrageiras	59 246	60 116	122 886	142 354	138 421
TOTAL	463 799	481 425	841 636	856 760	866 186

Fonte: DGADR. Dados para Portugal continental.

Quadro 8 – Produção animal em Produção Integrada, por espécies – 2013-2017

Espécies	Efetivos				
	2013	2014	2015	2016	2017
Bovinos	151 854	160 455	326 982	285 679	349 049
Suínos	6 588	6 439	6 679	4 558	2 246
Caprinos	5 316	4 771	10 507	8 082	11 670
Ovinos	87 488	89 805	179 095	160 952	211 773
Equídeos	136	97	223	172	55
Aves				140	210
TOTAL	251 382	261 567	523 486	459 583	575 003

Fonte: DGADR. Dados para Portugal continental.

ANEXO III

EVOLUÇÃO DO MODO DE PRODUÇÃO BIOLÓGICO EM PORTUGAL

Quadro 9 – Áreas em modo de produção biológico por tipo de culturas – 2013 a 2019

Culturas	Área (ha)						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Terras aráveis (1)	29 240	32 064	36 583	47 293	52 104	42 867	55 673
Cereais para a produção de grão (incluindo sementes)	7 012	8 135	6 723	5 285	5 887	2 809	4 513
Leguminosas secas e proteaginosas para a produção de grão (incluindo sementes e misturas de cereais e leguminosas)	179	72	748	1 198	1 493	664	1 016
Culturas sachadas	47	25	75	46	22	46	42
Culturas industriais	1 394	1 295	1 318	900	906	664	1 264
Culturas forrageiras de terras aráveis	14 547	13 463	19 663	31 862	35 424	30 314	39 162
Culturas hortícolas (incluindo melões) e morangos	1 000	1 596	1 459	1 803	2 331	3 296	3 970
Pousios	5 062	7 479	6 597	6 200	6 041	5 074	5 705
Prados e pastagens permanentes (2)	138 671	150 937	167 757	152 351	147 323	124 176	176 342
Culturas permanentes (3)	29 383	29 344	37 036	45 408	54 359	46 075	61 198
Culturas permanentes para consumo humano	29 118	29 109	37 032	45 393	54 359	41 778	57 973
<i>Frutos, bagas e frutos de casca rija (excluindo citrinos, uvas e morangos)</i>	6 125	6 437	11 702	19 673	28 369	16 733	23 494
<i>Frutos de zonas climáticas temperadas</i>	1 027	1 086	1 417	1 440	1 699	999	1 448
<i>Frutos de zonas climáticas subtropicais e tropicais</i>	298	397	541	829	772	334	727
<i>Bagas (excluindo morangos)</i>	429	367	926	953	1 463	1 805	1 837
<i>Frutos de casca rija</i>	4 371	4 588	8 818	16 451	24 435	12 992	19 196
<i>Citrinos</i>	140	153	330	281	264	258	311
<i>Uvas</i>	2 783	2 772	2 719	3 074	3 504	3 657	3 997
<i>Azeitonas</i>	19 498	19 024	21 766	21 797	21 634	17 725	23 122
<i>Outras culturas permanentes</i>	264	722	516	568	589	3 405	7 048
Cogumelos de cultura	7	25	23	16	28	20	20
Superfície agrícola utilizada (1)+(2)+(3)	197 295	212 346	241 375	245 052	253 786	213 118	293 213

Fonte: DGADR. Dados para Portugal continental e Regiões Autónomas.

4/10

Quadro 10 – Produção animal em Modo de Produção Biológico, por espécies – 2013 a 2019

Espécie	Efetivos						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bovinos	69 095	74 343	97 552	80 152	86 881	93 191	95 306
Suínos	2 009	1 723	833	647	1 157	2 896	6 757
Ovinos	88 528	91 299	108 106	85 551	99 328	96 620	94 117
Caprinos	6 519	6 560	6 743	5 426	6 475	5 222	5 631
Aves	45 264	57 054	63 291	42 391	48 160	57 548	64 630
TOTAL	211 415	230 979	276 525	214 167	242 001	255 477	266 441

Fonte: DGADR. Dados para Portugal continental e Regiões Autónomas



ANEXO IV
EXECUÇÃO FINANCEIRA DO PDR 2020/ÁREA 3: AMBIENTE, EFICIÊNCIA NO USO DE RECURSOS E CLIMA

Descrição da Medida/Ação	Programação (a)		Compromissos (b)		Pagamentos (c)		Indicadores	
	Despesa pública	FEADER	Despesa pública	FEADER	Despesa pública	FEADER	Taxa de compromisso (%)	Taxa de execução (%)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(3)/(1)	(8)=(5)/(1)
PDR 2020	4 333 553	3 583 729	4 284 910	3 643 613	3 204 623	2 724 586	99	74
ÁREA 3 - AMBIENTE, EFICIÊNCIA NO USO DE RECURSOS E CLIMA	2 332 508	1 951 556	2 192 065	1 875 384	2 036 455	1 734 706	94	87
Peso da Área 3 no Total do PDR2020 (%)	54	54	51	51	64	64		
7.1.1 Conversão para agricultura biológica	29 237	25 756	28 812	25 468	29 024	25 606	99	99
7.1.2 Manutenção em agricultura biológica	127 811	106 022	123 232	104 137	122 072	102 390	96	96
7.2.1 Produção Integrada	441 230	370 590	432 456	367 164	427 267	359 900	98	97
7.3.1 Pagamentos Rede Natura - Pagamento natura	53 158	43 692	47 825	40 049	50 168	41 523	90	94
7.3.2 Pagamentos Rede Natura - Apoios zonais de caracter agroambiental	29 502	24 324	29 060	24 324	26 050	21 641	99	88
7.4.1 Conservação do solo - Sementeira direta ou mobilização na linha	4 494	3 790	4 280	3 655	4 044	3 441	95	90
7.4.2 Conservação do solo - Envolvimento da entrelinha de culturas permanentes	15 823	13 347	15 408	13 179	15 346	13 027	97	97
7.5.1 Uso eficiente da água	29 753	24 551	25 144	21 161	25 064	20 958	85	84
7.6.1 Culturas permanentes tradicionais	95 912	79 050	93 328	77 976	88 077	73 077	97	92
7.6.2 Culturas permanentes tradicionais - Douro Vinhateiro	35 965	29 678	31 792	26 631	30 829	25 670	88	86
7.7.1 Pastoreio extensivo - Apoio à manutenção de lameiros de alto valor natural	13 204	10 929	10 430	8 824	10 285	8 653	79	78

Descrição da Medida/Ação	Programação (a)		Compromissos (b)		Pagamentos (c)		Indicadores	
	Despesa pública	FEADER	Despesa pública	FEADER	Despesa pública	FEADER	Taxa de compromisso (%)	Taxa de execução (%)
		(2)		(4)		(6)	(7)=(3)/(1)	(8)=(5)/(1)
7.7.2 Pastoreio extensivo - Apoio à manutenção de sistemas agro-silvo-pastoris sob montado	25 802	21 391	21 377	18 058	21 070	17 710	83	82
7.7.3 Pastoreio extensivo - Apoio à proteção do lobo -ibérico	8 449	6 994	6 731	5 693	6 646	5 586	80	79
7.8.1 Recursos genéticos – Manutenção de raças autóctones em risco	55 453	45 911	46 094	39 136	45 449	38 446	83	82
7.8.3 Recursos genéticos - Conservação e melhoramento de recursos genéticos animais	41 999	34 686	44 353	38 054	34 626	29 204	106	82
7.8.4 Recursos genéticos - Conservação e melhoramento de recursos genéticos vegetais	2 934	2 309	3 225	2 694	1 230	976	110	42
7.8.5 Conservação e melhoramento de recursos genéticos florestais	459	355	432	336	0	0	94	
7.9.1 Mosaico agroflorestal	733	605	569	481	558	469	78	76
7.10.2 Manutenção e recuperação de galerias ripícolas	121	94	112	94	113	95	93	93
7.11.1 Investimentos não produtivos	19 380	16 937	18 813	16 745	18 364	16 239	97	95
7.12.1 Apoio agroambiental à apicultura	74	61	62	53	61	51	85	83
Medida 7. Agricultura e Recursos Naturais	1 031 492	861 071	983 535	833 912	956 343	804 662	95	93
8.1.1 Florestação terras agrícolas e não-agrícolas	167 014	139 268	154 352	131 321	139 970	119 369	92	84
8.1.2 Instalação de sistemas agroflorestais	5 057	3 956	2 286	1 918	1 191	969	45	24
8.1.3 Prevenção da floresta contra agentes bióticos e abióticos	100 492	79 626	67 346	56 919	42 858	37 012	67	43
Descrição da Medida/Ação	Programação (a)		Compromissos (b)		Pagamentos (c)		Indicadores	

	Despesa pública (1)	FEADER (2)	Despesa pública (3)	FEADER (4)	Despesa pública (5)	FEADER (6)	Taxa de compromisso (%) (7)=(3)/(1)	Taxa de execução (%) (8)=(5)/(1)
8.1.4	92 013	70 805	68 210	56 701	25 391	20 992	74	28
8.1.5	79 593	61 593	74 925	61 311	32 801	27 048	94	41
8.1.6	21 329	17 376	18 562	16 049	14 141	12 224	87	66
8.2.1	3 389	2 625	2 438	2 017	1 092	912	72	32
Medida 8. Proteção e Reabilitação de Medida 8. Proteção e Reabilitação de Povoaamentos Florestais	468 887	375 248	388 118	326 236	257 445	218 526	83	55
9.0.1	642 361	553 435	633 948	553 434	634 683	549 817	99	99
9.0.2	186 301	158 889	183 063	158 889	184 560	158 795	98	99
9.0.3	3 467	2 913	3 401	2 913	3 424	2 905	98	99
Medida 9. Manutenção da atividade agrícola em zonas desfavorecidas	832 130	715 237	820 412	715 236	822 667	711 517	99	99

Fonte: AG do PDR 2020. Dados reportados a 31/12/2020;

Unidade: Mil Euros;

(a) Decisão C(2020)9374, de 16 de dezembro.

(b) Dados relativos a projetos transitados do anterior período de programação, a candidaturas aprovadas líquidas do valor libertado de candidaturas encerradas e, no caso das ações enquadradas no Pedido Único (PU), a pedidos de apoio aprovados.

(c) Valores pagos reportados à AG pelo IFAP.

Her

HR

ANEXO V

INDICADORES DE REALIZAÇÃO E DE RESULTADOS DO PDR 2020 RELACIONADOS COM AS PRIORIDADES DE DESENVOLVIMENTO RURAL P4A, P4B, P4C, P5A E P5C

Prioridade de Desenvolvimento Rural	Indicador de resultado	Meta 2023*		Meta 2023**		Execução 2016		Execução 2017		Execução 2018		Execução 2019		Ações que contribuem para a Meta do indicador
		SAU/ superfície florestal apoiada prevista (ha)	%	SAU/ superfície florestal apoiada prevista (ha)	%	SAU/ superfície florestal apoiada (ha)	%	SAU/ superfície florestal apoiada (ha)	%	SAU/ Superfície florestal apoiada (ha)	%	SAU/ superfície florestal apoiada (ha)	%	
P4A Agricultura	Indicador T9 - % superfície agrícola em contratos de apoio à biodiversidade e/ou paisagem	1 350 068	38,11	2 035 200	57,45	1 631 153	46,05	1 571 056	44,35	1 620 132,48	45,74	1 676 779	39,80	7.1 Agricultura biológica; 7.2 Produção integrada; 7.3 Pagamentos Rede Natura; 7.6 Culturas permanentes tradicionais; 7.7 Pastoreio extensivo; 7.9 Mosaico agroflorestal 7.12 Apoio agroambiental à apicultura
P4A Silvicultura	Indicador T8 - % de superfície florestal em contratos de apoio à biodiversidade e/ou paisagem	32 571	0,90	40 915	1,18	4 028	0,11	15 547	0,45	6 721,02	0,19	11 866	0,34	7.10 Silvoambientais (a)
P4B Agricultura	Indicador T10 - % de superfície agrícola em contratos de gestão para melhoria da gestão da água	347 264	9,80	1 067 200	30,13	1 052 263	29,71	987 913	27,89	1 023 153	28,88	1 052 262	22,88	7.1 Agricultura biológica; 7.2 Produção integrada; 7.5 Uso eficiente da água

Prioridade de Desenvolvimento Rural	Indicador de resultado	Meta 2023		Meta 2023		Execução 2016		Execução 2017		Execução 2018		Execução 2019		Ações que contribuem para a Meta do indicador
		SAU/superfície florestal apoiada prevista (ha)	%	SAU/superfície florestal apoiada prevista (ha)	%	SAU/superfície e florestal apoiada (ha)	%	SAU/superfície florestal apoiada (ha)	%	SAU/superfície florestal apoiada (ha)	%	SAU/superfície e florestal apoiada (ha)	%	
P4C Agricultura	Indicador T12 - % de superfície agrícola em contratos de gestão para melhoria da gestão do solo e/ou prevenção da erosão do solo	975 815	27,55	1 660 820	46,89	1 188 028	33,54	1 111 524	31,38	1 146 372	32,36	1 188 028	26,07	7.1 Agricultura biológica; 7.2 Produção integrada; 7.4 Conservação do solo; 7.6 Culturas permanentes tradicionais; 7.7 Pastoreio extensivo
		47 321	10,24	82 321	17,82	86 957	18,82	122 800	26,58	157 267	34,04	258 348	55,92	7.5 Uso eficiente da água (b)
P5A	Indicador T14 - % de terras irrigadas que mudam para sistemas de irrigação mais eficientes	38 124	0,53	37 145	0,53	28 243	0,40	27 902	0,40	26 989	0,39	32 374	0,38	7.4 Conservação do solo (c)
P5E	Indicador T19 - % de superfície agrícola e florestal em contratos de gestão com contribuição para o sequestro de carbono													

Fonte: Texto Programático (2ª versão inicial e 2ª Decisão C (2019) 1878 final, de 8 de março) e Relatórios de Execução do PDR 2020 de 2016, 2017, 2018 e 2019. O Indicador de realização é a área agrícola/florestal apoiada (ha). Os cálculos dos indicadores de realização e de resultados tiveram por base operações com execução iniciada em 2016 e 2017 (incluindo medidas transitadas); (a) Contribui especialmente a subação 8.1.5 Melhoria da resiliência e do valor ambiental das florestas; (b) Contribuem especialmente as três subações da ação 3.4 Infraestruturas coletivas do Eixo 2 Competitividade e Organização da Produção/Medida 3 – Valorização da Produção Agrícola; (c) Com contribuição das subações 8.1.1 Florestação de terras agrícolas e não agrícolas e 8.1.2 Instalação de sistemas agroflorestais.



ANEXO VI CONTROLOS “IN LOCO” E DA CONDICIONALIDADE PRINCIPAIS INCUMPRIMENTOS

Quadro 11 – Principais incumprimentos detetados nos controlos “in loco” das MAA– campanhas de 2016 a 2018

Campanha	Modo de Produção Biológico (MPB)			Medidas Agroambientais sem MPB		
	Área/Animais		Compromissos	Área/Animais		Compromissos
	Desvio área/animais (%)	Desvio montante (%)	Desvio montante (%)	Desvio área/animais (%)	Desvio montante (%)	Desvio montante (%)
2016	1,1	2,6	8,2	3,9	3,8	9,7
2017	1,5	1,9	2,5	3,0	2,9	7,0
2018	1,9	4,6	0,8	2,5	2,3	2,3

Fonte: IFAP.

Quadro 12 – Número de incumprimentos, desagregados por RLG e BCAA – campanhas de 2018 e 2019

	Nº Incumprimentos 2018	Nº Incumprimentos 2019
RLG 1 - Nitratos	34	21
RLG 2 e 3 - Aves e Habitats	4	9
RLG 4 - Seg. Alimentar - vegetal	186	92
RLG 4 - Seg. Alimentar - animal (incluindo tb leite e ovos)	36	21
RLG 5 - Ut. Subst c/ ef. Hormonais	0	0
RLG 6 - Identificação e Reg Suínos	8	6
RLG 7 - Ident e reg. Bov	964	892
RLG 8 - Ident e reg Ovinos	1321	1214
RLG 9 - Erradicação EET	12	6
RLG 10 - Produtos Fitofarmacêuticos	205	107
RLG 11 - Protecção de vitelos	0	4
RLG 12 - Protecção de suínos	5	0
RLG 13 - Protecção dos animais	23	8
RLG 14 - Protecção às captações de águas subterrâneas	0	0
BCAA1 - Faixas de protecção ao longo de cursos de água	27	27
BCAA2 - Utilização dos recursos hídricos	16	6
BCAA3 - Protecção das águas subterrâneas	75	41
BCAA4 - Cobertura mínima dos solos	1	0
BCAA5 - Gestão mínima das terras	4	0
BCAA6 - Manutenção da matéria orgânica no solo	3	0
BCAA7 - Manutenção das características das paisagens	13	3

Fonte: IFAP.



ANEXO VII

NOTIFICAÇÕES À DGADR PARA MODO DE PRODUÇÃO BIOLÓGICO

NIFAP	Tipo de notificação	Data	Cultura	Área (ha)	OC	
(*)	1ª notificação	27/02/2015	Olival-Azeite	9,00	CERTIS	
	Alteração da notificação	29/12/2016	Castanha	5,50	CERTIS	
	Renovação	22/12/2017	Castanha	5,5	CERTIS	
	2ª notificação	04/02/2019	Castanha	4,13	Kiwa Sativa	
(*)	1ª notificação	03/05/2018	Olival-Azeite	26,1	Kiwa Sativa	
			Amêndoa	39,58		
			Vinha Fora de Região Demarcada	2,17		
	<i>Total área</i>				67,85	
	Alteração da notificação	17/07/2020	Olival-Azeite	28,03	Kiwa Sativa	
			Amêndoa	38,8		
Vinha Fora de Região Demarcada			0,19			
<i>Total área</i>				67,02		
(*) (cedente do NIFAP (*)	1ª notificação	02/09/2003	sem culturas registadas		Kiwa Sativa	
	Renovação	12/05/2005	Olivicultura	41,26		
			Frutos Secos	17,32		
	<i>Total área</i>				58,58	
	Renovação	30/09/2005	Olivicultura	50,17	Kiwa Sativa	
			Frutos Secos	26,35		
	<i>Total área</i>				76,52	
	Renovação	30/11/2006	Olivicultura	41,26	Kiwa Sativa	
			Frutos Secos	17,32		
	<i>Total área</i>				58,58	
	Renovação	14/02/2007	Olivicultura	41,26	Kiwa Sativa	
			Frutos Secos	17,32		
	<i>Total área</i>				58,58	
	Renovação	08/08/2007	Olivicultura	39,19	Kiwa Sativa	
			Amêndoa	11,7		
	<i>Total área</i>				50,89	
	Renovação	27/11/2007	Amêndoa	37,76	Kiwa Sativa	
			Olivicultura	27,5		
			Vinha	2,33		
	<i>Total área</i>				67,59	
	Renovação	26/03/2008	Olival - Azeite	42,26	Kiwa Sativa	
			Amêndoa	48,87		
			Vinha	0,17		
	<i>Total área</i>				91,3	
	Renovação	03/06/2008	Vinha	2,33	Kiwa Sativa	
			Amêndoa	37,76		
			Olival - Azeite	27,5		
	<i>Total área</i>				67,59	
	Renovação	02/02/2010	Olival - Azeite	27,34	Kiwa Sativa	
			Vinha Fora de Região Demarcada	2,33		
Amêndoa			38,91			
<i>Total área</i>				68,58		
Renovação	16/08/2010	Olival - Azeite	27,34	Kiwa Sativa		
		Amêndoa	38,91			
		Vinha Fora de Região Demarcada	2,33			
<i>Total área</i>				68,58		
Renovação	24/05/2011	Amêndoa	38,91	Kiwa Sativa		
		Olival - Azeite	26,64			
		Vinha Fora de Região Demarcada	2,33			
<i>Total área</i>				67,88		
Renovação	15/04/2014	Olival - Azeite	27,34	Kiwa Sativa		
		Amêndoa	28,91			
		Vinha Fora de Região Demarcada	2,33			
<i>Total área</i>				58,58		
Renovação	27/06/2016	Olival - Azeite	26,1	Kiwa Sativa		
		Amêndoa	39,58			
		Vinha Fora de Região Demarcada	2,17			
<i>Total área</i>				67,85		

Fonte: DGADR; Dados reportados a julho de 2020

(*) Anonimização nos termos do Manual de Auditoria de Resultados, 4.4.2

Her



ANEXO VIII
AMOSTRA DE OPERAÇÕES
CONTRATOS E CERTIFICADOS EMITIDOS PELOS OC PARA MPB E PRODI

Identificação da subseção	Número de Identificação IFAP	Organismo de Certificação (OC)	Número do certificado emitido pelo OC/validade													
			2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024				
7.1.2	(*)	Kiwa Sativa	01/09/2009 (NIFAP (*))	01/09/2009 (NIFAP (*))	25/09/2017 (NIFAP (*))	25/09/2017	25/09/2017	AB1760UP201602011 (01/02/2016 a 31/01/2017); AB1760UP201602011 (01/02/2015 a 31/01/2016); AB1760UP201602011 (01/02/2015 a 31/01/2016)	AB1760UP201602011 (01/02/2016 a 31/01/2017); AB1760UP201702011 (01/02/2017 a 31/01/2018); AB1760UP201709251 (25/09/2017 a 31/01/2018)	AB1760UP201709251 (25/09/2017 a 31/01/2018)	AB1760UP201802011 (01/02/2018 a 31/01/2019)	AB1760UP201802011 (01/02/2018 a 31/01/2019); AB1760UP201902011 (01/02/2019 a 31/01/2020)	AB1760UP201902011 (01/02/2019 a 31/01/2020); AB1760UP202002011 (01/02/2020 a 31/01/2021); AB1760UP202002012 (01/02/2020 a 31/01/2021)			
7.1.2	(*)	CERTIS (2015, 2016 e 2017) e Kiwa Sativa (a partir de 2019)	31/12/2014	31/12/2014	31/12/2014	Sem contrato eficaz	30/04/2018	30/04/2018	Licença n.º AB1379UP/15NC (válida até 28/12/2016)	Licença n.º AB1379UP/15NC (válida até 28/12/2016)	Não existe	Não existe	Não existe			
7.2.1	(*)	CERTIS (2015, 2016 e 2017) e Kiwa Sativa (a partir de 2019)	31/12/2014	31/12/2014	31/12/2014	Sem contrato eficaz	30/04/2018	30/04/2018	Prodi6799UP/15NC (válida até 28/12/2016)	Prodi6799UP/15NC (válida até 28/12/2016)	Não existe	Não existe	Licença n.º PD6649UP, de 31/01/19, Certificado n.º PD6649UP201903011 (01/03/2019 a 29/02/2020)	Licença n.º PD6649UP, de 31/01/19, Certificado n.º PD6649UP201903011 (01/03/2019 a 29/02/2020)		
7.2.1	(*)	Kiwa Sativa	27/04/2012	27/04/2012	27/04/2012	27/04/2012	27/04/2012	27/04/2012	Licença n.º PD2332UP (01/10/14 a 30/09/15); Licença n.º PD2332UP (01/10/15 a 30/09/16)	Licença n.º PD2332UP (01/10/15 a 30/09/16); Licença n.º PD2332UP (01/10/16 a 30/09/17)	Licença n.º PD2332UP (01/10/16 a 30/09/17); Licença n.º PD2332UP (01/10/17 a fim contrato); Licença n.º PD2332UP (01/10/17 a fim contrato)	Licença n.º PD2332UP (08/11/17 a fim contrato); Certificado n.º PD2332PDUP201901311 (31/01/19 a 30/01/20)	Licença n.º PD2332UP (08/11/17 a fim contrato); Certificado n.º PD2332PDUP201901311 (31/01/19 a 30/01/20)	Licença n.º PD2332UP (08/11/17 a fim contrato); Certificado n.º PD2332PDUP201901311 (31/01/20 a 30/01/21)		
7.2.1	(*)	Agricert	31/12/2014	31/12/2014	31/12/2014	31/12/2014	31/12/2014	31/12/2014	PRODI/1128/EA (9/12/2015 a 08/12/2016)	PRODI/1128/EA/2017/Série 1 (9/12/2016 a 08/12/2017)	PRODI/1128/EA/2017/Série 2 (9/12/2017 a 08/12/2018)	não renovado a 08/12/2018	não renovado	PRODI/1128/EA/2020/Série 1 (04/06/2020 a 08/12/2020)		
7.2.1	(*)	CERTIS	31/12/2014	31/12/2014	31/12/2014	31/12/2014	31/12/2014	31/12/2014	Prodi4523UP/15C (válida até 18/10/2016)	Prodi4523UP/2016 CO e Prodi4523UP/2016 CT (Validade até 09/08/2017)	Prodi4523UP/2017CO (Validade até 28/08/2018)	Prodi4523UP/2019CO (Validade até 27/08/2020)	Prodi4523UP/2020CO (Validade até 14/10/2021)			
7.2.1	(*)	CERTIS	31/12/2014 (NIFAP (*))	31/12/2014 (NIFAP (*))	11/05/2017 (redução de área)	11/05/2017 (redução de área)	01/04/2019 (NIFAP (*))	01/04/2019	Prodi6466UP/15NC (Validade até 10/06/2016)	Prodi6466UP/16NC (Validade até 23/03/2017)	Prodi6466UP/2017CO (Validade até 11/10/2018)	Prodi6466UP/2018CO (Validade até 22/09/2019)	Prodi6466UP/2019CO (Validade até 11/03/2021)	Prodi6466UP/2020CO (Validade até 11/03/2021)		

Fonte: DGADR, através de consulta aos Organismos de Controlo e Certificação; situação em junho de 2020.

(*) Anonimização nos termos do Manual de Auditoria de Resultados, 4.4.2

ANEXO IX
AMOSTRA DE OPERAÇÕES
CULTURAS E EFETIVOS PECUÁRIOS ABRANGIDOS PELOS REGIMES MPB E PRODI

Identificação da subação	Número de Identificação do IFAP	Organismo de Certificação (OC)	Cultura abrangida/Área (ha)								Efetivo pecuário abrangido/Nº de animais			
			2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015	2016	2017	2018	2019	2020
7.1.2	(*)	Kiwa Sativa	Olival - 27,34 Amendoal - 38,91 Vinha - 2,33	Olival - 27,34 Amendoal - 38,91 Vinha - 2,33	Olival - 26,1 Amendoal - 39,58 Vinha - 2,17	Olival - 25,91 Amendoal - 38,8 Vinha - 2,31	Olival - 25,91 Amendoal - 38,8 Vinha - 2,31	Olival - 28,03 Amendoal - 38,8 Vinha - 0,19	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável
7.1.2	(*)	CERTIS (2015, 2016 e 2017) e Kiwa Sativa (a partir de 2019)	Castanheiros - 4,5	Castanheiros - 4,5	Castanheiros - 4,5	Não aplicável	Castanheiros - 4,13	Castanheiros - 4,13	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável
7.2.1	(*)	CERTIS (2015, 2016 e 2017) e Kiwa Sativa (a partir de 2019)	Pastagens Permanentes 13,69	Pastagens Permanentes 12,72	Pastagens Permanentes 16,31	Não aplicável	Pastagem Permanente: 10,87	Pastagem Permanente: 10,87	Bovinos com + de 2 anos (15); Bovinos entre 6 meses e 2 anos (12) Bovinos com menos de 6 meses (1)	Bovinos com + de 2 anos (18); Bovinos entre 6 meses e 2 anos (10) Bovinos com menos de 6 meses (2)	Bovinos com + de 2 anos (17); Bovinos entre 6 meses e 2 anos (6) Bovinos com menos de 6 meses (10)	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável
7.2.1	(*)	Kiwa Sativa	Marmeleiros: 0,12 Vinha: 18,89	Desde 08/01/16: Marmeleiros: 0,12 Vinha: 18,95	Desde 08/11/17: Marmeleiros: 0,12 Vinha: 18,60	Marmeleiros: 0,12 Vinha: 18,60	Marmeleiros: 0,12 Vinha: 18,60	Marmeleiros: 0,12 Vinha: 18,60	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável

Her

Her

Identificação da subação	Número de Identificação o IFAP	Organismo de Certificação (OC)	Cultura abrangida/Área (ha)							Efetivo pecuário abrangido/Nº de animais				
			2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015	2016	2017	2018	2019	2020
7.2.1	(*)	Agricert	Vinha fora de região determinada - 70,32; outros frutos secos - 29,18; olival - 4,09; pastagens permanentes - 126,12; superfície forrageira temporária - 42,06	Vinha fora de região determinada - 73,69; outros frutos secos - 25,47; olival - 4,09; pastagens permanentes - 126,72; superfície forrageira temporária - 42,06	Vinha fora de região determinada - 82,04; outros frutos secos - 39,64; olival - 4,09; pastagens permanentes - 97,56; superfície forrageira temporária - 43,24; sobreiros - 0,15	Vinha em região determinada - 83,16; outros frutos secos - 43,01; olival - 4,09; pastagens permanentes - 98,01; superfície forrageira temporária - 18,75; consociação espécies elegíveis - 22,6; sobreiros - 0,14	Uvas para vinho - 80,19; azeitonas para amêndoas - 6,14; 43,06; pastagens permanentes - 98,1; superfície forrageira temporária - 41,32	Não indicado	Bovinos adultos - 116; bovinos jovens - 19; Bezerros - 64	bovinos machos (> 24 meses) - 4; outras novilhas (> 24 meses) - 104; outras novilhas (112;244 meses) - 26; bovinos machos (112;244 meses) - 4; vitelos e jovens bovinos para abate (< 12 meses) - 61	bovinos machos (> 24 meses) - 4; outras novilhas (> 24 meses) - 110; outras novilhas (112;244 meses) - 26; bovinos machos (112;244 meses) - 3; vitelos e jovens bovinos para abate (< 12 meses) - 52	bovinos machos (> 24 meses) - 5; outras vacas - 136; novilhas para abate (112;244 meses) - 11; bovinos machos (112;244 meses) - 9; vitelos e jovens bovinos para abate (< 12 meses) - 56	Bovinos para a produção de carne - 182	Não indicado
7.2.1	(*)	CERTIS	Vinha - 27,20	Vinha de regadio - 29,08; Outras Cabeceiras - 1,38	Vinha de Regadio - 30,46	Vinha de Regadio - 30,46	Vinha de Regadio - 30,46	Vinha de Regadio - 30,46	Vinha de Regadio - 27; Pousio - 1,96; Outras - 1,11	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável
7.2.1	(*)	CERTIS	Olival de Sequeiro - 9,71	Olival de Sequeiro - 9,71	Olival de Sequeiro - 2,92	Olival de Sequeiro - 2,92	Olival de Sequeiro - 2,92	Olival de Sequeiro - 3,20	Não indicado	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável

Fonte: DGADR, através de consulta aos Organismos de Controlo e Certificação; Situação em junho de 2020.

(*) Anonimização nos termos do Manual de Auditoria de Resultados, 4.4.2

ANEXO X
AMOSTRA DE OPERAÇÕES
CONTROLOS REALIZADOS PELOS OC E RESPETIVOS RESULTADOS

Identificação da subação	Número de Identificação IFAP	Organismo de Certificação (OC)	Controlos realizados pelos OC e respetivas datas								Resultados dos controlos			
			2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015	2016	2017	2018	2019	2020
7.1.2	(*)	Kiwa Sativa	Rotina (09-04-2015)	Rotina (08-03-2016)	Rotina (28-03-2017)	Rotina (22-02-2018)	Rotina (26-02-2019)	Rotina (04-03-2020)	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme
7.1.2	(*)	CERTIS 2015, 2016 e 2017 e Kiwa Sativa (a partir de 2019)	Acompanhamento (29-12-2015)	Acompanhamento (09-12-2016)	Acompanhamento (11-10-2017)	Não foi controlado	1ª inspeção Kiwa Sativa (31-01-2019)	Rotina - a decorrer em Junho de 2020	Conformidade menor (ausência de pagamento referente ao controlo de 2015)	Conformidade menor (ausência de pagamento referente ao controlo de 2015, 2016 e 2017)	Conformidade menor (rescisão de contrato com a CERTIS em 04/05/2018)	Conforme	Conforme	Avaliação ainda não concluída
7.2.1	(*)	CERTIS 2015, 2016 e 2017 e Kiwa Sativa (a partir de 2019)	Acompanhamento (29-12-2015)	Acompanhamento (09-12-2016)	Acompanhamento (11-10-2017)	Não foi controlado	1ª inspeção Kiwa Sativa (31-01-2019)	Rotina - a decorrer em Junho de 2020	Conformidade menor (ausência de pagamento referente ao controlo de 2015)	Conformidade menor (ausência de pagamento referente ao controlo de 2015, 2016 e 2017)	Conformidade menor (rescisão de contrato com a CERTIS em 04/05/2018)	Conforme	Conforme	Avaliação ainda não concluída



HEW

Identificação da subseção	Número de Identificação IFAP	Organismo de Certificação (OC)	Controlos realizados pelos OC e respetivas datas					Resultados dos controlos							
			2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
			7.2.1	(*)	Kiwa Sativa	Rotina (08-01-2016)	Rotina (18-11-2016)	Rotina (18-11-2017)	Rotina (20-12-2018)	Rotina (07-11-2019)	Controlo agendado	Conforme, com emissão de Advertência (Os registos não permitem saber as quantidades obtidas, destino ou datas de saída de todas as produções; NCI - Registos; Data NC: 10/02/2016).	Conforme, com emissão de Advertência (Não foram evidenciadas análises foliares das culturas com a periodicidade exigida para a cultura (marmeleiro); NC2 - Regras e princípios de produção; Data NC: 25/11/2016).	Conforme	Conforme
7.2.1	(*)	Agricert	Controlo inicial (05/10/2015)	Acompanhamento (06/10/2016)	Acompanhamento (30/12/2017)	Acompanhamento (28/11/2018)	Acompanhamento (28/08/2019)	A controlar	Irregularidade NCI - Registos comprovativos; TS 2 - suspensão do certificado em 30/10/2016.	Irregularidade NCI - Registos e comprovativos; TSZ suspenção do certificado em 04/03/2019	Conforme em 28/11/2017	Irregularidade NCI - Registos e comprovativos; TSZ suspenção do certificado em 04/03/2019	Irregularidade NCI - Registos e comprovativos; TS2 suspenção do certificado em 30/12/2019	Conforme	Avaliação ainda não efetuada
7.2.1	(*)	CERTIS	Controlo inicial (19/10/2015)	Acompanhamento (11/04/2016)	Acompanhamento (23/05/2017)	Acompanhamento (12/03/2018)	Acompanhamento (03/05/2019)	Acompanhamento (15/06/2020)	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme
7.2.1	(*)	CERTIS	Controlo inicial (11/06/2015)	Acompanhamento (24/03/2016)	Acompanhamento (11/07/2017)	Acompanhamento (23/05/2018)	Acompanhamento (27/08/2019)	A controlar	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Avaliação ainda não efetuada

Fonte: DGADR, através de consulta aos Organismos de Controlo e Certificação, Situação em junho de 2020.

(*) Anonimização nos termos do Manual de Auditoria de Resultados, 4.4.2



ANEXO XI TRAMITAÇÃO PROCESSUAL DAS CANDIDATURAS

Nº e designação da subação		NIFAP	NUT II	Data de candidatura	Data de aprovação	Data da notificação da decisão de aprovação ao beneficiário	Data de Transmissão de áreas/NIFAP do cedente(*)
7.1.2	Manutenção em agricultura biológica	(***)	Área Metropolitana de Lisboa	30/05/2015	30/09/2015	09/10/2015	23/04/2018 (***)
7.1.2	Manutenção em agricultura biológica	(***)	Norte	29/05/2015	30/09/2015	09/10/2015	NA
7.2.1	Produção integrada	(***)	Norte	29/05/2015	30/09/2015	12/10/2015	NA
7.2.1	Produção integrada	(***)	Alentejo	31/05/2015	30/09/2015	12/10/2015	NA
7.2.1	Produção integrada	(***)	Alentejo	29/05/2015 (**)	30/09/2015	12/10/2015	NA
7.2.1	Produção integrada	(***)	Centro	22/05/2015 (**)	30/09/2015	12/10/2015	NA
7.2.1	Produção integrada	(***)	Norte	30/05/2015	30/09/2015	12/10/2015	01/04/2019 (***)

Fonte: Informação disponibilizada pelo IFAP, abril de 2020;

(*) Artigo 23º da Portaria n.º 25/2015, de 9 fevereiro;

(**) Candidaturas objeto de alteração em 15/06/2015;

(***) Anonimização nos termos do Manual de Auditoria de Resultados, 4.4.2

NA – Não Aplicável.

ANEXO XII CÁLCULO DOS APOIOS

Número e designação da subação	NIFAP	Número do Pedido de pagamento	Grupos de cultura	Área (ha)	Montante do apoio € (1)	Montante Majoração AT € (2)=0,15*(1)	Montante Majoração AP € (3)=0,05*(1)	Montante Total do apoio (4)=(1)+(2)+(3)	
7.1.2	Manutenção em agricultura biológica	(*)	2019/MAA/88617	Olival e Frutos Secos de sequeiro	60,08	11 510,00	1 726,50	13 236,50	
			Vinha	0,20	103,00	15,45	118,45		
		Total	60,28	11 613,00	1 741,95	13 354,95			
		(*)	2019/MAA/88145	Olival e Frutos Secos de sequeiro	4,15	1 037,50	250,00	1 287,50	
7.2.1	Produção integrada	(*)	2019/MAA/88145	Prados e Pastagens permanentes	9,43	895,85	250,00	1 145,85	
				Olival e Frutos Secos de regadio	43,48	6 957,16	563,03	347,86	7 868,05
		(*)	2019/MAA/5610	Olival e Frutos Secos de sequeiro	4,09	670,76	54,28	33,54	758,58
				Outras culturas temporárias	41,25	1 650,00	133,53	1 783,53	
				Prados e Pastagens permanentes	94,56	6 038,88	488,71	6 527,59	
				Vinha	82,50	6 307,50	510,45	315,38	7 133,32
		Total	265,88	21 624,30	1 750,00	696,77	24 071,07		
		(*)	2018/MAA/5610	Olival e Frutos Secos de regadio	41,50	6 725,50	541,90	336,28	7 603,67
				Olival e Frutos Secos de sequeiro	6,08	997,12	80,34	49,86	1 127,32
				Outras culturas temporárias	41,27	1 650,80	133,01	1 783,81	
				Prados e Pastagens permanentes	94,56	6 038,88	486,57	6 525,45	
				Vinha	82,49	6 307,05	508,18	315,35	7 130,58
		Total	265,90	21 719,35	1 750,00	701,48	24 170,83		
		(*)	2019/MAA/11141	Vinha	28,35	3 870,75	580,61	4 451,36	
		(*)	2019/MAA/17191	Frutos Frescos de Regadio	0,12	63,12		63,12	
Vinha	18,61			2996,80		2 996,80			
Total	18,73	3 059,92		3 059,92					
(*)	2019/MAA/91240	Olival e Frutos Secos de sequeiro	2,83	464,12	250,00	714,12			

Fonte: IFAP. Os totais podem não coincidir com o somatório das parcelas em virtude de arredondamentos.

(*) Anonimização nos termos do Manual de Auditoria de Resultados, 4.4.2

ANEXO XIII
TRAMITAÇÃO PROCESSUAL DOS PAGAMENTOS

Nº e designação da subação	NIFAP	Nº do Movimento	Montante Total pago €	Montante pago FEADER €	Montante pago OE €	Número do Pedido de pagamento	Data do Pedido de pagamento	Número/Data Resumo de Apuramento	Autorização CD do Resumo de Apuramento	Número /Data da Autorização de Pagamento	Data do Pagamento ao beneficiário
7.1.2 Manutenção em agricultura biológica	(*)	8352675	2 003,24	1 602,59	400,65	2019/MAA/88617	30/04/2019	2008/2019, de 17/12/2019	19/12/2019	464/2019, de 26/12/2019	31/12/2019
	(*)	5490500	11 351,71	9 081,37	2 270,34	2019/MAA/88617	30/04/2019	1701/2019, de 31/10/2019	31/10/2019	391/2019, de 04/11/2019	08/11/2019
	(*)	8179715	193,12	154,50	38,62	2019/MAA/88145	05/05/2019	2008/2019, de 17/12/2019	19/12/2019	464/2019, de 26/12/2019	31/12/2019
	(*)	5481412	1 094,38	875,50	218,88	2019/MAA/88145	05/05/2019	1701/2019, de 31/10/2019	31/10/2019	391/2019, de 04/11/2019	08/11/2019
	(*)	5481413	973,97	779,18	194,79	2019/MAA/12304	05/05/2019	1703/2019, de 31/10/2019	31/10/2019	391/2019, de 04/11/2019	08/11/2019
	(*)	8179716	171,88	137,50	34,38	2019/MAA/12304	05/05/2019	2010/2019, de 17/12/2019	20/12/2019	464/2019, de 26/12/2019	31/12/2019
	(*)	8033364	3 505,88	2 804,70	701,18	2019/MAA/5610	06/05/2019	2010/2019, de 17/12/2019	20/12/2019	464/2019, de 26/12/2019	31/12/2019
	(*)	642995	701,48	596,26	105,22	2018/MAA/11141	04/05/2018	463/2019, de 18/03/2019	19/03/2019	117/2019, de 25/03/2019	29/03/2019
	(*)	5475171	19 866,69	15 893,35	3 973,34	2019/MAA/5610	06/05/2019	1703/2019, de 31/10/2019	31/10/2019	391/2019, de 04/11/2019	08/11/2019
	(*)	5480352	3 783,66	3 026,93	756,73	2019/MAA/11141	12/04/2019	1703/2019, de 31/10/2019	31/10/2019	391/2019, de 04/11/2019	08/11/2019
7.2.1 Produção integrada	(*)	8160135	667,70	534,16	133,54	2019/MAA/11141	12/04/2019	2010/2019, de 17/12/2019	20/12/2019	464/2019, de 26/12/2019	31/12/2019
	(*)	8237739	458,99	367,19	91,80	2019/MAA/17191	29/04/2019	2010/2019, de 17/12/2019	20/12/2019	464/2019, de 26/12/2019	31/12/2019
	(*)	5485758	2 600,93	2 080,74	520,19	2019/MAA/17191	29/04/2019	1703/2019, de 31/10/2019	31/10/2019	391/2019, de 04/11/2019	08/11/2019
	(*)	8374909	357,06	285,65	71,41	2019/MAA/91240	02/05/2019	2010/2019, de 17/12/2019	20/12/2019	464/2019, de 26/12/2019	31/12/2019

Fonte: IFAP

(*) Anonimização nos termos do Manual de Auditoria de Resultados, 4.4.2

Handwritten signature

Her

ANEXO XIV – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

Her



Exmo. Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Av. da República, n.º 65

1150 - 189 Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
DA VIII.1 Proc. N.º 20/2020 - AUDIT	05/05/2021	N.º: ENT.: 2242/2021 PROC. N.º: 25.02/2021	19/05/2021

ASSUNTO: Auditoria às Medidas Agroambientais

Relativamente à Auditoria às Medidas Agroambientais (PDR 2020) promovida pelo Tribunal de Contas e remetida para este Ministério por correio eletrónico, com a referência: DA VIII.1 - Proc. N.º 20/2020 - AUDIT, de 05 de maio de 2021, para conhecimento e eventuais comentários por parte de Sua Excelência a Ministra da Agricultura, em cumprimento do disposto nos artigos 13.º e n.º 3 do artigo 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, passamos a informar sobre as recomendações apontadas no v/relatório:

No item recomendações, página 11:

A) Ministra da Agricultura

A1. Serem introduzidos indicadores no PDR que permitam medir os progressos realizados com a integração ambiental na Política Agrícola ao nível das explorações agrícolas apoiadas, avaliar a eficácia e o impacto das medidas, contribuir para as decisões políticas em matéria agrícola e ambiental e informar os cidadãos;

Os indicadores existentes para avaliação do impacto/efeito das Medidas Agroambientais (MAAs) decorrem dos estabelecidos na regulamentação comunitária que rege o atual Quadro Financeiro Plurianual (2014-2020).

A avaliação dos apoios da Política Agrícola Comum (PAC), até à presente data, foi sempre realizada sobre uma perspetiva de execução financeira e cumprimento dos requisitos de elegibilidade dos apoios. Neste âmbito, o IFAP, IP faculta anualmente à Autoridade de Gestão (AG) do PDR2020, a informação relativa aos indicadores de contexto, de resultados, de realização, de objetivos e de desempenho para cumprimento da definição regulamentar -

art.º 14.º do Regulamento de Execução (UE) n.º 808/2014 da Comissão de 17 de julho, 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). Acresce, que a informação quanto aos indicadores referidos consta do relatório anual de execução do PDR2020 elaborado pela AGPDR2020 e submetido a aprovação pela Comissão Europeia.

A PAC pós-2020 vem propor uma mudança de paradigma, estando prevista uma avaliação da PAC centrada não só na execução financeira, mas também com ênfase na obtenção de resultados. No PDR2020, não está prevista uma avaliação do desempenho das políticas por resultados, motivo pelo qual não foram estabelecidos indicadores para esse efeito, ao contrário do que se prevê para a PAC pós-2020.

A proposta da Comissão Europeia para o próximo QFP consiste numa alteração do "delivery model" para uma "Análise de Desempenho" em que se pretende atingir resultados quantificáveis e pré-definidos, sendo assegurada uma monitorização e avaliação anual da evolução desses mesmos resultados. Com este enquadramento, a avaliação da PAC deixa de se basear apenas no desempenho económico das políticas e passa a contemplar também, uma avaliação e monitorização dos resultados e respetivos impactos, não só de caráter ambiental/climático/biodiversidade, mas também a nível económico e social.

A2. Ser melhorada a regulamentação dos apoios "Modo de produção biológico" e "Produção integrada", mormente quanto aos seguintes aspetos:

✓ *Maior congruência entre os requisitos de elegibilidade e compromissos aplicáveis, face às exigências da legislação comunitária e nacional, designadamente quanto a apresentação de resultados de análises de terras, garantindo-se uma monitorização da qualidade do solo nas áreas apoiadas, com base em determinados parâmetros analíticos;*

Não existe qualquer incongruência no estabelecimento dos compromissos dos apoios 7.2.1 e 7.1.2. Salvo melhor opinião, o Tribunal de Contas lavra no equívoco quando confunde os compromissos inerentes aos requisitos dos apoios PDR2020 e os requisitos exigidos no âmbito dos normativos específicos estabelecidos para a Produção Integrada e Agricultura Biológica, respetivamente.

Assim, relativamente à operação 7.2.1, foi estabelecido como requisito de elegibilidade para se candidatarem ao apoio agroambiental, que os detentores de culturas permanentes regadas, à exceção da cultura da vinha, realizassem análises de solo que incluíssem o teor de matéria orgânica. Esse requisito de elegibilidade, nada tem a ver com os requisitos estabelecidos no normativo da Produção Integrada (Portaria nº 65/97, de 28 de janeiro e Decreto-Lei nº 256/2009, de 24 de setembro), sendo o mesmo adicional para efeitos de critério de

Heo

elegibilidade da ajuda e não para efeito da prática no modo de produção. O requisito de elegibilidade do apoio é verificado/controlado pelo Organismo Pagador Nacional. Mais, o requisito de elegibilidade está diretamente relacionado com o compromisso aplicável apenas às culturas permanentes, para as quais se exigia a cobertura da entrelinha e as análises serviriam mais tarde, para a Entidade nacional competente na matéria efetuar uma análise do impacto dessa prática agrícola no aumento do teor de matéria orgânica no solo.

Quanto à operação 7.1.2 - Apoio à Manutenção da Agricultura Biológica, o apoio não obriga à realização de quaisquer análises de solo nas culturas permanentes, uma vez que o regime da Agricultura Biológica, já contempla como boa prática o enrelvamento das entrelinhas das culturas permanentes.

Acresce ainda que os auditores incorrem no lapso de referirem que a realização de análises de solo são um requisito obrigatório do normativo da Agricultura Biológica, quando tal não acontece, nem no Reg. n.º 834/2007, de 28 de junho, nem no Reg. n.º 2018/848, de 30 de maio (em vigor atualmente). Mas mesmo que existisse esse requisito, sendo do normativo do modo de produção em Agricultura biológica, nunca faria parte dos requisitos/compromissos do apoio, seriam controlados única e exclusivamente pelo Organismo de Controlo e de Certificação do modo de produção em agricultura biológico, condição essencial para os beneficiários receberem o apoio em questão.

✓ *Disposições específicas de articulação entre o IFAP e a DGADR, designadamente quanto à comunicação de resultados das ações de controlo oficial sobre beneficiários de apoios, designadamente das irregularidades com impacto nos requisitos de elegibilidade/compromissos agroambientais;*

Importa sublinhar que para o Modo de Produção Biológico (MPB): (i) O IFAP comunica anualmente à DGADR os beneficiários com recusa a ação de controlo físico; (ii) O IFAP comunica anualmente à DGADR os beneficiários sem área (com zero (0) hectares determinados) durante a ação de controlo físico; (iii) A comunicação de notificação no modo de produção é verificada através de *webservice* entre a DGADR e o IFAP, no Pedido Único (PU) e repetido no controlo administrativo (CAD) antes do pagamento.

Encontra-se a ser desenvolvido conjuntamente entre o IFAP e a DGADR o caderno de especificações para a mudança do processo de notificação e controlo no modo de produção biológico. Releva referir em traços gerais os pressupostos chave desta melhoria:

- A base de dados passa a ser única sendo a notificação efetuada no sistema de identificação parcelar do IFAP;
- Os Organismos de Controlo passam a integrar o sistema de informação do IFAP onde validam a informação após visita ao local;
- A DGADR supervisiona as atividades dos OC's através de controlos regulares e de qualidade;

HR



A3. Sejam acauteladas no âmbito das negociações em curso com a Comissão Europeia, as verbas destinadas às medidas agroambientais, atenta a sua importância para o cumprimento dos objetivos do Pacto Ecológico Europeu e o elevado nível de adesão às mesmas por parte dos agricultores no atual período de programação.

Além do pacote financeiro já estar decidido, a gestão e a distribuição dos montantes por cada área intervenção dependem da estratégia e da política decidida para o próximo QFP. Releva-se que os Objetivos Específicos do PEPAC não se alcançam apenas por via aos apoios das medidas agroambientais, mas também por via dos apoios ao investimento e das ajudas que no passado integraram o 1.º pilar.

Os trabalhos que se encontram a decorrer no âmbito do novo PEPAC têm como um dos objetivos últimos contribuir para a concretização do Pacto Ecológico Europeu, onde se encontram a ser delineadas as várias tipologias de intervenções a apoiar no contexto global da PAC.

Nada mais havendo a acrescentar, é o que se nos oferece dizer neste momento.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

Pedro Rosa
Assinado de forma digital por Pedro Rosa
Dados: 2021.05.19
19:43:10 +01'00'

Pedro Rosa

Handwritten signature



TRIBUNAL DE CONTAS

Ao

TC - Tribunal de Contas

Avenida Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

E 8302/2021
2021/05/21



V/Refª:	V/Data:	N/Refª: OFC/12/2021/AG/PDR	Data: 2021-05-20
----------------	----------------	--------------------------------------	----------------------------

ASSUNTO: Auditoria às Medidas Agroambientais

Apresenta a Autoridade de Gestão do PDR2020 (AG do PDR2020) os comentários ao relato da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas Português (TCP) às medidas Agroambientais.

O relato em apreço dirige as seguintes recomendações à AG do PDR2020 e sobre as quais indicamos:

B) AG do PDR2020

- B1. Diligencie no sentido de as candidaturas às medidas agroambientais serem aprovadas de acordo com os critérios de seleção legalmente instituídos.*
- B2. Reanalise o seu Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e os controlos relativos à gestão da integridade, ponderando, designadamente, atividades de orientação e aconselhamento, autoavaliações, declaração de ofertas e hospitalidade, aplicação de procedimentos analíticos para deteção de anomalias e mecanismos formalizados de receção e tratamento de denúncias.*

Relativamente à recomendação B1, considera a AG PDR2020 importante referir que, no início do período de programação (2014-2020), teriam sido efetivamente aplicados os critérios de seleção legalmente instituídos a todas as candidaturas apresentadas que reuniam as condições de elegibilidade (tal como referido na comunicação do IFAP SDA-207499/2015 de 31.07.2015) em caso de ausência de dotação.

Pelo facto de ter havido uma adesão significativa por parte dos agricultores às MAA e não existir dotação para todas estas candidaturas, foi tomada a decisão, ao nível da tutela, de assegurar a dotação para as candidaturas que cumpriam os critérios de elegibilidade fixados, para o período de compromisso (5 anos).

Pela existência de dotação, relativamente às candidaturas a aprovar, estas, não foram objeto de um processo de hierarquização dos critérios de seleção.

No que diz respeito à recomendação B2, a AG PDR2020, irá, com a maior brevidade possível, promover a introdução de melhorias no Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC), designadamente, incluir a identificação e controlo da corrupção na gestão dos



Autoridade de Gestão do PDR 2020
Rua de São Julião, 63. 1149-030 Lisboa
T: +351 213 819 333. F: +351 213 856 858
www.pdr-2020.pt

4/6



fundos e os riscos de fraude por parte dos candidatos/beneficiários, e também melhorias nos controlos relativamente à gestão da integridade, tais como atividades de orientação e aconselhamento, autoavaliações, declaração de ofertas e hospitalidade, aplicação de procedimentos analíticos para deteção de anomalias e mecanismos formalizados de receção e tratamento de denúncias.

Em relação à questão dos "mecanismos formalizados de receção e tratamento de denúncias", importa referir que a mesma tenderá a ficar ultrapassada com a adesão, em fase de preparação, por parte da AG PDR2020, ao Portal Único de Reclamações e Denúncias da Agricultura, Mar e Ambiente (iFAMA), a implementar pela IGAMAOT.

O relato refere, ainda, "Ponto 2.3 Condicionantes e limitações" que:

.... não obstante se ter registado, de um modo geral, a cooperação por parte das entidades envolvidas, o desenvolvimento dos trabalhos foi condicionado por atrasos na disponibilização de documentos e esclarecimentos.

Sobre esta observação de carácter geral, a AG do PDR2020 considera que respondeu sempre atempadamente, tendo presente os prazos solicitados pelo Tribunal.

Com os melhores cumprimentos,

A Gestora

ANA RITA DE SOUSA VELOSO BARRADAS DA COSTA PINHEIRO
Assinado de forma digital por ANA RITA DE SOUSA VELOSO BARRADAS DA COSTA PINHEIRO
Dados: 2021.05.20 17:59:21 +01'00'

(Rita Barradas)

.../...



Autoridade de Gestão do PDR 2020
Rua de São Julião, 63, 1149-030 Lisboa
T: +351 213 819 333. F: +351 213 856 858
www.pdr-2020.pt

Her

TRIBUNAL DE CONTAS

8420/2021
2021/5/25



Exmo Senhor:

Diretor Geral do Tribunal de Contas

Sua Referência	Sua Data	Nossa Referência	Data
N.º DA VIII.1	05/05/2021	N.º	21/05/2021
Proc. nº 20/2020 - AUDIT		Of_DSPAA_DORG_DOC0000906	
		6_2021	
Proc.º:		PROC00004207_2021	

ASSUNTO: **AUDITORIA ÀS MEDIDAS AGROAMBIENTAIS (PDR 2020) – RELATÓRIO PROCESSO N.º 20/2020 AUDIT**

Exmo. Senhor,

Pelo presente envia-se a apreciação e comentários da DGADR às recomendações emanadas pelo Tribunal de Contas no relatório da auditoria identificado em epígrafe.

Recomendações que envolvem a DGADR, relativamente aos seguintes pontos do documento :

C) IFAP e DGADR

C1. Defina as condições de acesso à informação sobre os resultados dos controlos oficiais e sobre a comunicação de irregularidades relevantes para o controlo dos apoios aos regimes MPB e PRODI:

Sobre esta matéria importa aprofundar o procedimento já instituído entre a DGADR e o IFAP, designadamente através de uma troca de informação mais detalhada e períodos definidos de transmissão dessa mesma informação. Não tendo esta DGADR nada a acrescentar.

C2. Desenvolvam procedimentos no sentido de garantir que as áreas e os animais abrangidos pelo MPB e notificados pelos beneficiários à DGADR tenham por base as áreas georreferenciadas inscritas no iSIP e os animais registados no SNIRA.

A DGADR tem mantido contatos com o IFAP no sentido de desenvolver aplicação que irá substituir a atual base de dados de notificação de atividade em MPB, para incluir as áreas georreferenciadas no iSIP e animais registados no SNIRA. O desenvolvimento desta aplicação encontra-se em consonância com entrada em aplicação a 1 de janeiro de 2022 do

Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural
Av. Afonso Costa 3
1949-002 Lisboa, PORTUGAL
Tel +351 218 442 200
NIF 600082410
geral@dgadr.pt
<https://www.dgadr.gov.pt>

Mod.DGADR 05.01 Rev.08

Alto

Regulamento (UE) 2018/848 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, relativo à produção biológica e à rotulagem dos produtos biológicos e que revoga o Regulamento (CE) n.º 834/2007 do Conselho.

E) DGADR

E1. Implemente um sistema de informação relativo aos controlos oficiais aos regimes MPB e PRODI que possa ser alimentado pelos organismos de controlo e certificação e disponibilize ao IFAP e às DRAP os resultados das ações de controlo, designadamente quanto às recomendações formuladas, situações irregulares, respetivas causas e sanções aplicadas.

Considera-se que a implementação de um novo sistema de informação tendo como base o resultado do controlo oficial do MPB e do controlo da PRODI, deve abranger as várias necessidades: reporte anual PNCP, fonte de dados administrativos para apuramento de dados estatísticos para INE/EUROSAT, de outra forma é uma duplicação de sistemas de informação, tendo como base a mesma fonte (dados de controlo físico pelos OC), de notar que já existem outros sistemas de informação de reporte/carregamento anual e obrigatório destes dados de controlo, a plataforma OFIS – organic farming information system da EU e o sistema de informação da DGAV referente ao relatório anual de controlo do PNCP – Plano Nacional de controlo Integrado.

A DGADR tem mantido contatos com o IFAP no sentido de desenvolver aplicação global com este propósito.

E2. Reanalise o seu Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e os riscos e controlos relativos à gestão da integridade, ponderando a divulgação regular e o compromisso dos colaboradores com o código de conduta, atividades de formação e orientação, autoavaliações, monitorização de conflitos de interesses, declaração de ofertas, em especial na área do controlo, mecanismos formalizados de receção e tratamento de denúncias e a definição e verificação dos concretos mecanismos que os OC devem usar para cumprir os seus compromissos de integridade.

Os mecanismos que os OC devem usar para cumprir os seus compromissos de integridade, foram verificados em sede de delegação de competências de controlo em agosto de 2020 e podem ser auditados em sede de supervisão anual pela DGADR.

A DGADR elaborou em 2018 o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (divulgado na Intranet e no Website da DGADR) e procedeu ao controlo e monitorização das medidas no final de 2019. Tencionamos em 2021 proceder novamente ao controlo e monitorização das medidas constantes no PGRIC. O Código de Ética está também divulgado na Intranet e no Website da DGADR. Planeamos no ano de 2021, reforçar os aspetos do conflito de interesses (já referidos no Código de Conduta), assim como as declarações de ofertas. Em relação ao tratamento de denúncias, atualmente qualquer denúncia que seja rececionada é encaminhada para análise jurídica. Acrescentamos que a IGAMAOT desenvolveu um Portal Único de Reclamação e Denúncias (IFama).

Com os melhores cumprimentos,

A Subdiretora-Geral

Isabel Maria Digitally signed
by Isabel Maria
de Almeida de Almeida
Ribeiro Ribeiro Passeiro
Passeiro Date: 2021.05.24
18:43:30 +01'00'

Isabel Passeiro

Her



AGRICULTURA
MAR

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

TRIBUNAL DE CONTAS

E 8195/2021
2021/5/20



SUA REFERÊNCIA
DA VIII.1
Proc. nº 20/2020 - AUDIT

SUA COMUNICAÇÃO DE
5.5.2021

NOSSA REFERÊNCIA
003820/2021 GPE-ARCC

Relato de Auditoria às Medidas Agroambientais Proc. N.º 20/2020

ASSUNTO: **Acolhimento das recomendações
Resposta do Organismo Pagador - IFAP**

Em resposta ao ofício do Tribunal de Contas, ref.ª DA VIII.1, sob o Proc. N.º 20/2020 - AUDIT, de 5 de maio, no âmbito da Auditoria à Medidas Agroambientais do PDR2020, junto remetemos os comentários que o IFAP considera, nesta fase, relevantes tomando como referência as recomendações refletidas nas alíneas C) e D), dirigidas a este Instituto.

1. Recomendações dirigidas ao IFAP e à DGADR

Recomendações	Comentários
C1. <i>Definam as condições de acesso à informação sobre os resultados dos controlos oficiais e sobre a comunicação de irregularidades relevantes para o controlo dos apoios aos regimes MPB e PRODI</i>	No que diz respeito à articulação entre o IFAP e a DGADR no regime de Modo de Produção Biológico (MPB), salienta-se: <ul style="list-style-type: none">• O IFAP comunica anualmente à DGADR os beneficiários com recusa à ação de controlo físico;• O IFAP comunica anualmente à DGADR os beneficiários sem área (com zero [0] hectares) determinados durante a ação de controlo físico;• A comunicação de notificação válida é verificada através

PÁG. 1 / 6

R. Castilho, n.º 45-51 1269-164 LISBOA * Telefone: 21 384 60 00 * Fax: 21 384 61 70 * Centro de Atendimento: 21 242 77 08 * NIPC/NIF 508 136 644
Atendimento Presencial: Rua Fernando Curado Ribeiro, n.º 4G 1649-034 LISBOA * Site: www.ifap.pt * E-mail: ifap@ifap.pt

Mod. 0029.000820b - MAR/20

Recomendações	Comentários
	de <i>webservice</i> entre a DGADR e o IFAP, no Pedido Único (PU) e repetido no controlo administrativo (CAD) antes de qualquer pagamento.
C2. <i>Desenvolvam procedimentos no sentido de garantir que as áreas e os animais abrangidos pelo MPB e notificados pelos beneficiários à DGADR tenham por base as áreas georreferenciadas inscritas no iSIP e os animais registados no SNIRA</i>	O IFAP, em colaboração com a DGADR, encontra-se a efetuar um levantamento de requisitos para o desenvolvimento das notificações e certificação do MPB. Este módulo está a ser projetado para a próxima reforma da PAC, no período 2023-2027.

2. Recomendações dirigidas ao IFAP

Recomendações	Comentários
D1. <i>Proceda à atualização do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas [PGRCIC] e dos riscos e controlos relativos à gestão da integridade, tendo em conta, designadamente, os aspetos referidos no relatório de execução, nova regulamentação, monitorização de conflitos de interesses, declaração de ofertas e hospitalidade e a definição do acompanhamento a fazer à gestão da integridade e imparcialidade nas entidades controladoras externas</i>	O IFAP procederá à atualização do PGRCIC e dos riscos e controlos relativos à gestão da integridade, tendo em conta as observações deste Relato, para além dos aspetos já mencionados a este Tribunal no decurso da auditoria, nomeadamente em alinhamento com as orientações estratégicas do Grupo de Trabalho <i>Think Tank</i> e com as melhores práticas de prevenção e combate, a identificar no âmbito do protocolo celebrado com o Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP). Prevê-se a sua conclusão até ao final do 1.º semestre de 2022.

Alc

Recomendações	Comentários
<p>D2. Sancione a situação de incumprimento do compromisso relativo à formação específica em MPB identificada no ponto 4.8, nos termos previstos na Portaria n.º 153/2015, de 27 de maio</p>	<p>O IFAP aplicou as sanções nas situações de incumprimento relativo à formação específica em MPB, quando aplicável.</p> <p>O n.º 4 do art.º 11.º da Portaria n.º 25/2015, de 9 de fevereiro, define o compromisso de concluir, no prazo de um ano, a formação específica homologada para a “<i>Conversão para a Agricultura Biológica</i>”, pelo que os <u>beneficiários no âmbito da “<i>Manutenção da Agricultura Biológica</i>” estão excluídos deste compromisso.</u></p> <p>Nesse sentido, os beneficiários auditados no âmbito da subação 7.1.2 “<i>Manutenção da Agricultura Biológica</i>”, encontram-se excluídos deste compromisso.</p> <p>Pelo exposto, o IFAP considera que não pode aplicar uma sanção a um compromisso não definido para a subação 7.1.2 “<i>Manutenção da Agricultura Biológica</i>”, quer pelo cedente (NIFAP 4165657), quer pelo cessionário (NIFAP 902346).</p> <p>A observação compreendida no ponto 4.8 do presente Relato de Auditoria considera que o cedente estaria em “<i>Conversão para a Agricultura Biológica</i>”. Porém, tal não sucedeu, conforme se evidencia nos <i>print screens</i> do Sistema Informático (SI) do IFAP – iSINGA –, como segue.</p>

flor



AGRICULTURA
MAR

Recomendações	Comentários																																																
	<p>MAA - Gestão de Compromissos por Ação - MAFR221_15</p> <p>Processo</p> <p>Título: ALBERTO ARTUR JARRO</p> <p>Operação: 7.1.2 MANUTENÇÃO EM AGRICULTURA BIOLÓGICA</p> <p>Compromisso (Plurianual) - Gestão do Ciclo</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Comp</th> <th>Ano In</th> <th>Ano Fin</th> <th>Ass Que</th> <th>Determ. Anterior</th> <th>Transf. Anterior</th> <th>Gestão de Transf.</th> <th>Gestão de Transações</th> <th>Concom.</th> <th>Determinada do Ano</th> <th>Compromisso Referência</th> <th>Limite Inferior</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2015</td> <td>2015</td> <td>2015</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>0,00</td> <td></td> <td>0,00</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>2016</td> <td>2015</td> <td>2015</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>0,00</td> <td></td> <td>0,00</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>2017</td> <td>2015</td> <td>2015</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>0,00</td> <td></td> <td>0,00</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>Registo 1/1</p>	Comp	Ano In	Ano Fin	Ass Que	Determ. Anterior	Transf. Anterior	Gestão de Transf.	Gestão de Transações	Concom.	Determinada do Ano	Compromisso Referência	Limite Inferior	2015	2015	2015				0,00		0,00				2016	2015	2015				0,00		0,00				2017	2015	2015				0,00		0,00			
Comp	Ano In	Ano Fin	Ass Que	Determ. Anterior	Transf. Anterior	Gestão de Transf.	Gestão de Transações	Concom.	Determinada do Ano	Compromisso Referência	Limite Inferior																																						
2015	2015	2015				0,00		0,00																																									
2016	2015	2015				0,00		0,00																																									
2017	2015	2015				0,00		0,00																																									
	<p>MAA - Gestão de Compromissos por Ação - MAFR221_15</p> <p>Processo</p> <p>Título: ALBERTO ARTUR JARRO - CASÇA DE CA SAL DA RERANCA DE</p> <p>Operação: 7.1.2 MANUTENÇÃO EM AGRICULTURA BIOLÓGICA</p> <p>Compromisso (Plurianual) - Gestão do Ciclo</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Comp</th> <th>Ano In</th> <th>Ano Fin</th> <th>Ass Que</th> <th>Determ. Anterior</th> <th>Transf. Anterior</th> <th>Gestão de Transf.</th> <th>Gestão de Transações</th> <th>Concom.</th> <th>Determinada do Ano</th> <th>Compromisso Referência</th> <th>Limite Inferior</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2016</td> <td>2016</td> <td>2016</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>0,00</td> <td></td> <td>0,00</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>2017</td> <td>2016</td> <td>2016</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>0,00</td> <td></td> <td>0,00</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td>2016</td> <td>2016</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>0,00</td> <td></td> <td>0,00</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>Registo 3/1</p>	Comp	Ano In	Ano Fin	Ass Que	Determ. Anterior	Transf. Anterior	Gestão de Transf.	Gestão de Transações	Concom.	Determinada do Ano	Compromisso Referência	Limite Inferior	2016	2016	2016				0,00		0,00				2017	2016	2016				0,00		0,00				2018	2016	2016				0,00		0,00			
Comp	Ano In	Ano Fin	Ass Que	Determ. Anterior	Transf. Anterior	Gestão de Transf.	Gestão de Transações	Concom.	Determinada do Ano	Compromisso Referência	Limite Inferior																																						
2016	2016	2016				0,00		0,00																																									
2017	2016	2016				0,00		0,00																																									
2018	2016	2016				0,00		0,00																																									

Recomendações	Comentários
<p>D3. <i>Diligencie no sentido de o sistema de informação integrar a documentação justificativa do pagamento das majorações dos apoios, conforme se refere no ponto 4.4.</i></p>	<p>O IFAP, enquanto Organismo Pagador, verifica a documentação justificativa do pagamento das majorações dos apoios, quer via controlo administrativo (CAD), quer via controlo físico (controlo <i>in loco</i> – CNL).</p> <p>A documentação justificativa do pagamento das majorações é avaliada através da exibição da documentação pelas entidades recetoras protocoladas com o IFAP ou, ainda, através do <i>upload</i> no SI do IFAP, quando a submissão da candidatura é efetuada pelo próprio beneficiário.</p> <p>O sistema desenvolvido pelo IFAP já integra a documentação justificativa das majorações dos apoios.</p>

O IFAP gostaria, ainda, de contestar a observação do TC expressa na página 44 do presente Relato, no parágrafo que antecede o Quadro 4, quando menciona que “...*embora os controlos da amostra de 2019 se encontrassem ainda em curso em maio de 2020*”, uma vez que todos os controlos da amostra de 2019 no âmbito da Produção Integrada (PRODI), Agricultura Biológica (AB) e Condicionabilidade (CND) foram executados entre julho e dezembro de 2019. A inserção dos resultados desses controlos no SI é que se prolongou para 2020.

Ainda na mesma página, no último parágrafo, é referido que “*De acordo com o ponto 1 do artigo 68.º do Regulamento de Execução (UE) n.º 809/2014, da Comissão, de 17 de julho, os controlos in loco incidem sobre 1% de todos os agricultores*”, considerando-se dever reforçar que os referidos controlos *in loco* são-no no âmbito da CND.

§

ALC



Solicitando a melhor atenção para as informações que agora apresentamos, mantemo-nos à disposição desse Tribunal para quaisquer esclarecimentos que considerem necessários.

Com os nossos cumprimentos,

O Vogal do Conselho Diretivo

Hugo Lobo

(Por delegação de competências - Deliberação nº 329/2021, publicada no Diário da República nº 63, 2ª Série, de 31 de março)

OFÍCIO

Ex.ª Senhora
Dra. Leonor Corte-Real Amaral

Tribunal de Contas - Departamento de Auditoria VIII

Avenida República, 65

1050-189 Lisboa

TRIBUNAL DE CONTAS

E 8397/2021
2021/5/24



SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DAT: 2021-05-24
	Email de 21 de maio	Nº:OFC/275/2021/GPP PROC. Nº:	

ASSUNTO: Auditoria às Medidas Agroambientais

No seguimento do vosso email de 21 maio, envio do Relatório de Auditoria às Medidas Agroambientais, informamos que, tendo as recomendações dirigidas ao GPP sido partilhadas com as dirigidas ao Gabinete da Ministra da Agricultura (GMA), enviámos os nossos comentários ao GMA, que as integrou na resposta enviada ao TC. Assim, não iremos enviar mais comentários.

Cumprimentos,

O Subdiretor Geral

Assinado digitalmente por Bruno Dimas
Data: 2021.05.24 14:35:05 +01:00

Bruno Dimas

Anexo: Relatório de Auditoria às Medidas Agroambientais

