



Bruxelas, 15.12.2016
COM(2016) 797 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

**relativo à aplicação do regime de medidas específicas para a agricultura a favor das
regiões ultraperiféricas da União (POSEI)**

1. INTRODUÇÃO

Em virtude da sua situação geográfica (afastamento, insularidade, menor dimensão, topografia difícil e clima), as regiões ultraperiféricas (RUP) veem-se confrontadas com problemas socioeconómicos específicos no tocante ao abastecimento de produtos agroalimentares essenciais para o consumo ou a produção agrícola.

A situação das RUP é reconhecida no artigo 349.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Diversas medidas específicas foram instituídas através de várias políticas no sentido de mitigar os entraves existentes, apoiar o desenvolvimento económico e social e facilitar o acesso às vantagens do mercado único. Neste contexto, têm sido aplicadas medidas específicas *no domínio agrícola* mediante o regime designado POSEI (Programa de Opções Específicas relativas ao Afastamento e à Insularidade das regiões ultraperiféricas).

2. POSEI: ORIGEM, EVOLUÇÃO E SITUAÇÃO ATUAL

O regime POSEI foi criado para os departamentos ultramarinos franceses (Guadalupe, Martinica, Guiana Francesa, Reunião e, desde 2014, Maiote) em 1989, tendo sido introduzido em 1991 para as ilhas Canárias, os Açores e a Madeira.

Em 2006, o Regulamento (CE) n.º 247/2006 do Conselho, adotado em 30 de janeiro de 2006¹, alterou profundamente o programa, com o intuito de otimizar o abastecimento de alimentos e os produtos agrícolas locais através de uma abordagem assente na programação. Subsequentemente, os Estados-Membros em causa submeteram programas abrangentes à aprovação da Comissão em 2006.

Este regulamento foi objeto de diversas alterações para ter em conta a revisão da organização comum de mercado (OCM) nos setores do açúcar e das bananas² em 2006, a reforma «Exame de Saúde» em 2009, bem como outras transferências de ajudas diretas em 2007 e 2008³.

Algumas disposições do regime POSEI foram revistas em 2013 no contexto da harmonização com o Tratado de Lisboa. O Regulamento (UE) n.º 228/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho foi adotado em 13 de março de 2013, ao passo que os atos delegado e de execução (Regulamentos (UE) n.º 179/2014 e (UE) n.º 180/2014 da Comissão) foram adotados, respetivamente, em 6 de novembro de 2013 e 20 de fevereiro de 2014⁴.

O regime POSEI é financiado pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA). O Regulamento (UE) n.º 228/2013 fixa um limite máximo para cada Estado-Membro: departamentos ultramarinos franceses: 278,41 milhões de euros; Canárias:

¹ JO L 49 de 21.2.2006.

² que transferiu as dotações financeiras das OCM nos setores do açúcar e das bananas para o Regulamento (UE) n.º 247/2006.

³ – Regulamento (CE) n.º 318/2006 do Conselho – JO L 58 de 28.2.2006, p. 1-31 (reforma no setor do açúcar);
– Regulamento (CE) n.º 2013/2006 do Conselho – JO L 384 de 29.12.2006, p. 13-19 (reforma no setor das bananas);

– Regulamento (CE) n.º 1276/2007 da Comissão – JO L 284 de 30.10.2007, p. 11-13 (limites máximos orçamentais para 2007);

– Regulamento (CE) n.º 674/2008 da Comissão – JO L 189 de 17.7.2008, p. 5-13 (limites máximos orçamentais para 2008);

– Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho – JO L 30 de 31.1.2009, p. 16-99 («Exame de Saúde»).

⁴ JO L 78 de 20.3.2013; atos delegado e de execução: JO L 63 de 4.3.2014.

268,42 milhões de euros; e Açores e Madeira: 106,21 milhões de euros. A título excecional, foi concedido um montante único adicional de 40 milhões de euros para o setor das bananas em relação a 2013.

Nas RUP, o programa POSEI substitui as medidas do primeiro pilar da política agrícola comum (PAC), com exceção das medidas incluídas na OCM no setor dos frutos e produtos hortícolas, do vinho e da apicultura.

A figura 1 do anexo indica as dotações financeiras por Estado-Membro no período de 2006-2014.

3. BASE JURÍDICA DO RELATÓRIO

Article 32(3) of Regulation (EU) No 228/2013 provides for the Commission to submit to the European Parliament and to the Council a report showing the impact of the actions taken under that scheme by 30 June 2015. Em aplicação do artigo 35.^o, a Comissão lançou uma consulta pública em 2013, após a qual decidiu proceder a *uma avaliação externa* do regime POSEI para 2006-2014 ao abrigo do programa REFIT, no sentido de contribuir para o relatório de execução previsto no artigo 32.^o, n.º 2, e de determinar a necessidade de uma eventual alteração do regime.

Os trabalhos do avaliador externo (ADE – Análise de Decisão Económica) foram efetuados entre junho de 2015 e agosto de 2016. A adoção do presente relatório de execução da Comissão toma em consideração os resultados deste processo de avaliação, realizado no âmbito do programa REFIT, que será formalmente concluído com a redação de um documento de trabalho dos serviços da Comissão.

O presente relatório de execução diz respeito à aplicação do regime durante o período de 2006-2014.

4. OBJETIVOS, REGIME E PROGRAMAÇÃO

O regime POSEI visa contribuir para o cumprimento dos seguintes objetivos, especificados no artigo 2.^o do Regulamento (UE) n.º 228/2013:

- *garantir o abastecimento* das RUP em produtos agrícolas essenciais,
- *perenizar* o desenvolvimento dos chamados setores de «diversificação animal e vegetal», e
- *preservar* o desenvolvimento e reforçar a competitividade das atividades agrícolas tradicionais.

Foram aplicadas duas categorias de medidas no âmbito dos programas, nomeadamente os Regimes Específicos de Abastecimento (REA) e as Medidas de Apoio à Produção Local (APL).

As medidas devem observar a legislação da UE e ser consentâneas com a PAC e restantes políticas da UE.

4.1. Regimes Específicos de Abastecimento

Estão previstos dois tipos de ajuda com vista a garantir o abastecimento de produtos agrícolas essenciais para consumo humano, quer para transformação quer como

⁵ Que exige uma revisão das suas disposições tendo em conta a sua eficácia geral e o novo quadro da PAC.

fatores de produção agrícola, mitigando os custos adicionais decorrentes das desvantagens específicas das RUP:

- *importações provenientes de países terceiros*: a importação direta de produtos agrícolas selecionados pode beneficiar de isenção dos direitos de importação aplicáveis,
- *fornecimento de produtos da União*: pode ser concedida uma ajuda ao abastecimento das RUP em produtos da União.

O Regulamento (UE) n.º 228/2013 estabelece limites máximos para os REA: 72,7 milhões de euros para as Canárias, 26,9 milhões de euros para os departamentos ultramarinos franceses e 21,2 milhões de euros para os Açores e a Madeira. O volume dos produtos a apoiar pelos REA é fixado todos os anos com base nas previsões estabelecidas pelo Estado-Membro em causa. Os REA não podem prejudicar as produções locais e o seu desenvolvimento.

4.2. Medidas de Apoio à Produção Local

As medidas APL prestam apoio à produção local, à transformação e à comercialização dos produtos agrícolas locais.

O programa POSEI inclui dois tipos de APL:

- medidas em prol da *produção tradicional*, que representa os setores históricos de exportação (tais como a banana nas Antilhas e nas Canárias),
- medidas em prol dos chamados *produtos de diversificação*, regra geral, para consumo local (frutos e produtos hortícolas e produção animal).

Os pagamentos concedidos aos agricultores no âmbito da PAC são sujeitos a um quadro de condicionalidade, que também vincula estes pagamentos ao cumprimento pelo agricultor de um conjunto de regras estatutárias para o ambiente, a saúde pública e animal e a fitossanidade.

4.3. Programação por parte dos Estados-Membros

No regime POSEI, as medidas quer no âmbito dos REA quer do APL são definidas de forma pormenorizada nos programas individuais. Cada programa nacional é, portanto, bastante específico, seguindo as prioridades decididas pelas autoridades nacionais para o respetivo setor agrícola, em estreita cooperação com as partes interessadas. As referidas prioridades podem ser adaptadas anualmente depois de serem transmitidas as necessidades neste contexto, mediante alterações do programa (artigo 40.º do Regulamento (UE) n.º 180/2014).

Todos os anos, até 30 de setembro, os Estados-Membros apresentam um relatório anual sobre a execução do seu programa relativamente ao ano precedente (artigo 39.º, n.º 1).

4.3.1. Programa POSEI para França

Os **REA** são essencialmente orientados para os produtos de base agrícolas destinados às indústrias transformadoras locais de alimentação animal e às indústrias transformadoras agroalimentares (26,9 milhões de euros em 2014 – 10 % da dotação do FEAGA para o POSEI). A Reunião é o principal beneficiário de REA, seguida de Guadalupe e da Martinica.

As medidas **APL** abrangem um grupo de medidas para o apoio de diversas partes que constituem a cadeia de valor: i) bananas (129,1 milhões de euros afetados em 2014), ii) açúcar/cana-de-açúcar/rum (74,86 milhões de euros), iii) produtos de diversificação de culturas (14 milhões de euros), iv) pecuária (31,55 milhões de euros) e v) assistência técnica (2 milhões de euros). 81,2 % do orçamento do POSEI para as medidas APL, ao abrigo do FEAGA, foi afetado à produção tradicional (51,3 % para o setor das bananas e 30 % para o setor do açúcar/cana-de-açúcar/rum).

Desde 2009, França concede um financiamento nacional suplementar (40 milhões de euros) unicamente a medidas APL de diversificação.

4.3.2. Programa POSEI para Espanha

Os **REA** incidem em produtos agrícolas destinados à transformação e ao consumo humano direto (66,9 milhões de euros afetados para 2014, ou seja 25 % da dotação do FEAGA para o POSEI, a mais elevada proporção de REA/APL nas RUP). Em termos de objetivos e gestão, os REA não estão fortemente ligados às medidas APL.

As medidas **APL** compreendem três vertentes: apoio a i) frutos e produtos hortícolas (35,7 milhões de euros), ii) bananas (141,1 milhões de euros) e iii) produção animal (24,7 milhões de euros). 72 % do orçamento do POSEI para as medidas APL, ao abrigo do FEAGA, foi afetado à produção tradicional (71 % para o setor das bananas e 1 % para o setor do tomate destinado à exportação).

Espanha concede um financiamento nacional suplementar (às APL), que baixou de 46,5 milhões de euros em 2009 para 17,3 milhões de euros em 2014⁶.

4.3.3. Programa POSEI para Portugal

O programa português inclui dois subprogramas bastante distintos, um para os Açores (76,7 milhões de euros em 2014) e outro para a Madeira (29,5 milhões de euros)⁷.

Nos Açores, os **REA** incidem nos cereais e noutros subprodutos destinados à indústria transformadora de alimentação animal e ao setor pecuário do arquipélago; Os **REA** na Madeira incidem igualmente nos produtos para insumos de origem animal, embora em menor escala, e inclui os produtos para consumo humano. A dotação total dos REA para 2014 ascende a 16,32 milhões de euros (15,5 % da dotação do FEAGA para o POSEI).

As medidas **APL** nos Açores compreendem cinco vertentes: apoio a i) produção animal (57,04 milhões de euros), ii) culturas locais (10,71 milhões de euros), iii) transformação (1,18 milhões de euros), iv) comercialização (1,35 milhões de euros) e v) assistência técnica (0,5 milhões de euros). 81,1 % do orçamento do POSEI para as APL, ao abrigo do FEAGA, foi afetado à produção tradicional (leite e carne).

As medidas **APL** na Madeira estão estruturadas em torno de três vertentes: i) apoio de base aos agricultores (6,5 milhões de euros), ii) apoio às cadeias de valor da produção agrícola e pecuária (11 milhões de euros) e iii) comercialização dos produtos locais (1,6 milhões de euros). 57 % do orçamento total do POSEI para as

⁶ Determinados setores com elevada percentagem de auxílios nacionais no apoio do POSEI terão sido afetados por esta diminuição (tomate destinado à exportação, pecuária).

⁷ A distribuição do montante de 106,21 milhões de euros entre os dois subprogramas coube às autoridades nacionais.

medidas APL, ao abrigo do FEAGA, foi afetado à produção tradicional (bananas e vinho).

4.3.4. *Síntese dos programas*

As escolhas estratégicas dos Estados-Membros em relação à distribuição proporcional de REA/APL são bastante diferentes, como ilustram, no anexo, a [figura 2](#), relativa aos REA, e a [figura 3](#), relativa quer aos REA quer às medidas APL.

No caso dos **REA**, os Açores e as RUP francesas dão primazia aos cereais e a outros subprodutos destinados ao setor da alimentação animal. As Canárias, que conferem o maior grau de importância aos REA (25 % da dotação do POSEI), e a Madeira também dão primazia aos produtos destinados ao consumo humano direto e ao apoio à transformação.

Em todas as RUP, o auxílio através das medidas **APL** é maioritariamente prestado aos setores tradicionais de exportação, que representam 75 % do orçamento agregado afetado às medidas APL no período de 2006-2014. A elevada proporção destes setores na dotação durante todo o período confirma a prioridade atribuída pelos Estados-Membros à sua preservação. A maioria dos setores de produção tradicional manteve a sua dotação ao longo do período, com exceção do setor leiteiro nos Açores, cuja dotação aumentou 10 %. O orçamento global para os produtos de «diversificação» aumentou 34 % em relação a 2014 para a maioria das RUP, mas manteve-se estável para as Canárias e diminuiu na Madeira.

5. EXECUÇÃO FINANCEIRA

A taxa total de execução é elevada, como comprovam os relatórios anuais de execução transmitidos pelos Estados-Membros: em Espanha, subiu de 72 % em 2006 para 99 % em 2014, em França, subiu de 86 % para 98 % e, em Portugal, subiu de 96 % em 2007 para 98 % em 2014.

O [quadro 1](#) no anexo apresenta em pormenor as despesas da dotação financeira para 2006-2014.

6. APRECIÇÃO DO REGIME

6.1. **Garantia do abastecimento de produtos agrícolas**

Os programas POSEI garantiram o abastecimento dos produtos selecionados especificamente pelas RUP dentro das limitações orçamentais dos REA e mitigaram os custos adicionais. Ao longo do período analisado, as estimativas de abastecimento no âmbito dos REA elaboradas pelos Estados-Membros foram utilizadas na sua quase totalidade no abastecimento de produtos provenientes da União e não de países terceiros, excetuando nas Canárias e, em menor escala, na Madeira. Um estudo de caso relativo aos cereais e ao leite em pó demonstra que o apoio dos REA reduz os custos adicionais decorrentes da «ultraperificidade» a taxas compreendidas entre 45 % e 80 %.

6.2. **Coerência entre os REA e as medidas APL**

Globalmente, os instrumentos dos REA e das medidas APL têm sido executados de forma coerente. Na maior parte dos casos, os produtos apoiados pelos REA são diferentes dos produtos apoiados pelas medidas APL. Não há, pois, qualquer

concorrência entre os dois instrumentos. Nas poucas situações de potencial concorrência, como, por exemplo, o setor da carne nas Canárias, os produtos locais apoiados pelas medidas APL beneficiam de um maior apoio do que os produtos apoiados pelos REA.

6.3. Preservação das atividades agrícolas

O apoio do POSEI viabilizou a preservação das atividades de produção agrícola em termos de volume, superfície e, em menor escala, número de agricultores na maioria dos setores e assegurou aproximadamente 140 000 postos de trabalho e 123 000 UTA⁸ no conjunto da cadeia de valor em todas as RUP. Além disso, prestou um apoio considerável aos rendimentos.

Os programas cobriram eficazmente a maioria (senão a totalidade) das necessidades específicas durante todo o período, ainda que estas respostas sejam mais adequadas para determinadas regiões do que para outras, com base tanto no tipo de necessidade como no peso orçamental das atividades de produção. A distribuição dos auxílios do POSEI variou consideravelmente de acordo com os beneficiários e pode ser explicada pelas estruturas agrícolas tradicionais de longa data.

O apoio do POSEI dá mostras de exercer um impacto reduzido na melhoria da competitividade, uma vez que a sua intervenção visa essencialmente limitar os custos operacionais. No entanto, outros instrumentos de apoio, em especial o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), apoiam ações destinadas a reforçar a competitividade dos setores agrícolas em causa.

6.3.1. Produção tradicional

No **setor das bananas**, o POSEI contribuiu para a preservação da produção nas quatro RUP. As superfícies mantiveram-se estáveis na Martinica e na Madeira e registaram um aumento anual de 3,2 % em Guadalupe. O volume da produção manteve-se estável nas Canárias e na Madeira e aumentou na Martinica (4,3 % por ano) e em Guadalupe (8,6 %). Os esforços envidados deram primazia à redução dos custos de produção e à promoção dos padrões de qualidade, das estratégias de comercialização e da utilização de rótulos (p. ex., «Plátano de Canarias», «banane française»). Além disso, foram realizados esforços no sentido de reduzir o recurso a pesticidas, designadamente no âmbito do «Plano para um Setor da Banana Sustentável» nas Antilhas. O setor manifesta preocupação quanto a atuais e futuras negociações com países terceiros, sobretudo da América Latina, relativamente ao acesso sob um tratamento pautal preferencial ao mercado da União no caso da banana produzida em regiões com mão de obra menos dispendiosa.

No **setor do açúcar**, o apoio do POSEI contribuiu para a preservação da produção e das superfícies cultivadas. O número de produtores diminuiu ao longo do período, tendo-se verificado, paralelamente, um crescimento do tamanho médio das explorações agrícolas. O POSEI canaliza sobretudo o seu apoio para os preços da cana-de-açúcar pagos aos produtores, ao passo que o programa de desenvolvimento rural (PDR) e as atividades de investigação dão resposta a questões relacionadas com a competitividade (p. ex., replantação, desenvolvimento de novas castas e práticas agrícolas). O setor frisa a importância determinante de preservar a cultura da cana-de-açúcar, não obstante o desenvolvimento de atividades agrícolas adicionais nas explorações em causa, atendendo ao impacto socioeconómico desta produção,

⁸ Unidade de trabalho-ano.

nomeadamente em Guadalupe e na Reunião. O setor está preocupado com o fim das quotas de açúcar em 2017 e com as atuais negociações com países terceiros relativamente ao acesso ao mercado da União no caso de açúcares especiais igualmente produzidos nas RUP.

A superfície para produção de **tomate destinado à exportação** diminuiu significativamente nas Canárias, passando de 2 478 ha em 2006 para 787 ha em 2014, não obstante o lançamento, em 2009, de um plano de reestruturação. O setor perdeu a sua principal vantagem comparativa, assente na concentração de exportações para os mercados europeus durante os meses de inverno, devido à concorrência de Marrocos, de Espanha continental e da nova produção na Europa Setentrional e Central. Regista-se uma quebra evidente nas quotas de mercado. Um novo plano foi lançado recentemente, em 2016, para preservar os números atuais da superfície e da produção.

O POSEI contribuiu para a preservação da **produção leiteira** nos Açores. Ainda que o número total de explorações agrícolas especializadas na produção leiteira esteja a decrescer (-3 % por ano), este decréscimo é inferior ao registado na UE (-5 %). Apesar desta redução nas explorações leiteiras, a produção aumentou, principalmente devido a um aumento do número médio de vacas por exploração. A valorização do leite fresco local é deveras insuficiente e poderia ser melhorada através de uma potencialização da qualidade do leite ou da imagem da região. O setor está especialmente preocupado com o impacto do fim das quotas leiteiras em 2015.

O POSEI contribuiu igualmente para a preservação do **setor da carne** nos Açores, que, tradicionalmente, está intimamente ligado à produção leiteira; a produção aumentou nos últimos anos do período. As superfícies reservadas à produção de carne bovina mais do que duplicaram desde 1999, tendo também aumentado o número de animais no setor da carne bovina.

A **produção vitivinícola na Madeira** foi preservada na sua quase totalidade ao longo do período, tanto em termos de volumes produzidos como de superfícies cultivadas (-1,1 %).

6.3.2. *Produções de diversificação*

Os níveis de produção apoiados da pecuária e da diversificação de culturas mantiveram-se estáveis ao longo do período (em termos de volumes), com algumas exceções (aves capoeiras em Guadalupe, frutos e produtos hortícolas (FPH) na Martinica, carne de suínos e de bovinos na Madeira, bem como o setor vitivinícola).

A produção local de diversificação cobriu entre 20 % e 40 % (no máximo) das necessidades de carne e laticínios (mas 70-100 % se apenas forem considerados os produtos frescos) e cerca de 40 % no caso dos FPH (mas perto de 80 % na Reunião e mais de 90 % na Guiana Francesa). Em termos globais, a produção local de diversificação foi preservada para a maioria dos produtos ao longo do período.

A cadeia de valor no seu conjunto beneficiou de diferentes medidas de apoio, especialmente à transformação e à comercialização. Nas RUP francesas e na Madeira, a percentagem de medidas que apoiam a transformação e a comercialização local é muito superior ao apoio dado à produção. O apoio foi mais orientado para a produção nas Canárias e nos Açores. Alguma produção local terá sofrido a pressão das importações a baixo preço, especialmente a pecuária, com as importações de carne congelada ou a produção de FPH na Martinica, em Guadalupe e nas Canárias. Em todas as RUP, a principal dificuldade era contar com organizações de produtores

e instrumentos de transformação viáveis, bem como ter capacidade para garantir um escoamento da produção local nos mercados locais, num ambiente de forte concorrência imposta por produtos importados mais baratos.

6.4. Contribuição para os objetivos da PAC

Os programas POSEI contribuíram para os objetivos globais da PAC. O apoio do POSEI possibilitou uma preservação dos níveis de produção na maioria dos setores, prestando assim um apoio considerável aos rendimentos dos agricultores de forma estável e, por conseguinte, a uma produção alimentar viável. Em determinadas RUP, a gestão sustentável é essencialmente garantida através de requisitos de condicionalidade, o que deu origem a práticas agrícolas sustentáveis. Os programas POSEI apoiam concretamente as atividades de produção localizadas em zonas mais afastadas, contribuindo para um desenvolvimento territorial equilibrado.

Existe uma sólida coerência entre os programas POSEI e os PDR, a qual é fundamental para a consecução dos objetivos da PAC, atendendo à forte interdependência entre estes dois tipos de apoio. Foi identificado um grande número de sinergias entre o POSEI e os PDR (formação, instalação de jovens agricultores, investimentos apoiados pelos PDR e produção apoiada pelo POSEI). A coerência com os auxílios nacionais, com outras medidas da PAC (vinho, frutos e produtos hortícolas) e com os programas do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) é igualmente sólida. Ainda assim, é possível melhorar a complementaridade com as ações inscritas na OCM no setor dos FPH.

6.5. Relevância do regime POSEI

Foi levada a cabo uma análise com vista a determinar a capacidade das atuais medidas da PAC (regime de pagamento de base introduzido pela reforma da PAC de 2013) para cobrir as necessidades específicas das RUP. A análise revela que estas necessidades das RUP não seriam totalmente cobertas pelas medidas da PAC. Sem o regime POSEI específico, o risco de abandono da produção poderia afetar negativamente a cobertura de algumas necessidades específicas, designadamente o emprego, as questões ambientais ou a dimensão territorial das RUP.

6.6. Valor acrescentado europeu

Conforme observado no ponto 6.5, os atuais instrumentos da PAC não estão plenamente ajustados às RUP; o regime POSEI é apropriado para enfrentar os desafios enunciados no artigo 349.º do Tratado, em particular através do princípio da programação, que permite respostas céleres ao adaptar os auxílios a situações específicas.

No plano político, o valor acrescentado europeu é avaliado, globalmente, de forma positiva, no que se refere ao reconhecimento a nível da UE de que as RUP enfrentam um conjunto comum de fortes obstáculos que requerem medidas específicas, tal como estabelece o artigo 349.º do Tratado. O POSEI revelou-se igualmente útil na aplicação dos requisitos de qualidade e ambientais. Em relação à conceção e execução dos programas, também demonstrou resultados positivos em termos da flexibilidade permitida aos Estados-Membros para definirem os seus programas, com base nas suas necessidades específicas, e correspondeu ainda aos objetivos gerais comuns, proporcionando coerência entre os vários programas. Além disso, favoreceu uma cultura de gestão mais baseada nos resultados.

6.7. Administração e gestão do programa

A administração e a gestão dos programas POSEI melhoraram ao longo do tempo, nomeadamente graças às simplificações introduzidas pelo Regulamento (UE) n.º 180/2014 quanto às alterações das medidas. Os relatórios anuais de execução (RAE), que apresentam, entre outros, os indicadores relativos aos objetivos regulamentares, também registaram melhorias, especialmente nos últimos anos, apesar das diferenças que se mantêm consoante a RUP em causa (em termos de formato, cronologia, grupos de produtos, etc.). O desenvolvimento de um sistema de gestão eletrónico permitiu diminuir a carga administrativa, principalmente nos REA.

No entanto, a estratégia relativa a cada setor de produção e à conjuntura agrícola específica de cada RUP deve ser especificada em maior pormenor no programa, designadamente através de um desenvolvimento mais aprofundado dos indicadores específicos a apresentar nos RAE. O conteúdo dos RAE, definido no artigo 39.º, n.º 1, do referido regulamento, deve ser clarificado e simplificado, de modo a facilitar o processo de elaboração de relatórios.

6.8. Desempenho global

Os programas POSEI intervêm diretamente sobre todos os desafios enfrentados pelas regiões ultraperiféricas, enunciados no artigo 349.º do Tratado, mediante uma contribuição substancial para os rendimentos dos agricultores.

O afastamento e a insularidade, que implicam custos de transporte mais elevados, são diretamente combatidos através do apoio dos REA. Além disso, existem nas regiões ultraperiféricas zonas ou ilhas remotas, nas quais as medidas APL prestam um apoio essencial para preservar as atividades agrícolas e a viabilidade de todo o setor.

A **topografia complexa** limita a superfície das terras agrícolas, o que se traduz em explorações agrícolas de menor dimensão e gera custos de produção mais elevados, impedindo uma economia de escala. A **pequena dimensão** dos territórios faz com que as terras aráveis sejam escassas. Algumas RUP são frequentemente confrontadas com **condições climáticas adversas**, que afetam a produção agrícola. O POSEI está particularmente adaptado para enfrentar os três últimos desafios referidos, nomeadamente ao permitir aos produtores locais um apoio associado, além de reforçar o conjunto da cadeia de valor nestas circunstâncias difíceis. Por outro lado, o programa pode ser rapidamente alterado em caso de condições extremamente adversas.

Os efeitos destes programas são reforçados por sinergias e complementaridades, nomeadamente com o apoio dos PDR e o apoio à escala nacional.

7. RECOMENDAÇÕES

7.1. Propostas de alteração da regulamentação da UE

Tendo em conta a avaliação do regime levada a cabo no ponto 6, considera-se não ser necessário modificar o regulamento de base (Regulamento (UE) n.º 228/2013).

Conforme referido no ponto 6.7., o Regulamento de Execução (UE) n.º 180/2014 deve ser alterado para clarificar e simplificar a lista dos elementos descritos no artigo 39.º, n.º 1, a serem incluídos no relatório anual, com vista a melhorar o processo de elaboração de relatórios.

7.2. Recomendações aos Estados-Membros

Os Estados-Membros devem definir uma estratégia mais clara nos respetivos programas, dando destaque aos objetivos gerais e quantificando os objetivos específicos por meio de indicadores apropriados. Esta estratégia deve: i) salientar a especificidade da agricultura e das estruturas agrícolas em cada RUP, ii) definir a contribuição para os objetivos da PAC, particularmente em termos de produção sustentável, e iii) explicar a complementaridade entre os REA e as medidas APL, bem como entre o POSEI, os PDR, os auxílios nacionais e a OCM, em especial para os FPH.

Um reforço suplementar da coerência com os PDR permitiria igualmente promover a competitividade.

Os Estados-Membros devem prestar especial atenção à repartição da ajuda pelos diferentes tipos de explorações agrícolas ou setores nalgumas RUP, a fim de minimizar as diferenças nos rendimentos entre beneficiários e setores, bem como reforçar a cobertura das necessidades específicas.

Os Estados-Membros devem aprofundar o desenvolvimento de práticas agrícolas sustentáveis, incluindo através do reforço da competitividade não baseada nos preços⁹, que abrange um vasto leque de elementos, tais como a qualidade do produto (produção biológica ou outros rótulos e certificação), a aplicação de avanços tecnológicos relevantes, os requisitos ambientais, etc. Há espaço para melhorar a diferenciação de um produto através da competitividade não baseada nos preços (açúcar mascavado, banana sustentável, leite fresco, vinho com denominação de origem protegida, etc.) comparativamente aos produtos convencionais, para os quais as RUP não têm nenhuma vantagem comparativa. O intercâmbio de boas práticas com outras RUP também pode ser fomentado.

A elaboração de relatórios pode ser sujeita a melhorias, nomeadamente para avaliar melhor o cumprimento dos objetivos, incluindo para os REA, e para descrever melhor a situação do setor agrícola e o seu desenvolvimento, incluindo a monitorização dos preços e a posição competitiva da produção local em relação às importações. A comunicação dos indicadores de desempenho deve ser melhorada.

Os Estados-Membros devem comunicar mais dados sobre os auxílios estatais adotados em conformidade com o artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 228/2013. Devem igualmente assegurar o pagamento efetivo dos auxílios estatais complementares (artigo 23.º, n.º 2), sobretudo se o auxílio representar uma percentagem elevada da dotação total.

8. CONCLUSÕES

O desempenho global dos programas POSEI ao longo do período de 2006-2014 afigura-se positivo, principalmente no que se refere à sua capacidade para dar resposta aos desafios particulares da agricultura, ligados à situação geográfica específica das RUP e definidos no artigo 349.º do TFUE. Os REA reduziram a

⁹ A competitividade não baseada nos preços ou estrutural constitui a capacidade de destacar produtos e/ou serviços através de vantagens competitivas que não o preço. A criação destes tipos de vantagens competitivas baseia-se nas perceções pelos clientes do abastecimento.

diferença no preço dos produtos abrangidos por apoios nas RUP em comparação com os territórios continentais; por seu turno, as medidas APL facilitaram a preservação das atividades de produção agrícola. O POSEI parece ser determinante na preservação da atividade tradicional que consiste nas chamadas «produções de diversificação» nestas regiões, bem como na garantia de um abastecimento suficiente em produtos agrícolas.

O POSEI é **consentâneo com os objetivos da nova PAC**, mas não deve ser substituído pelas regras da PAC revistas em 2013 (pagamentos diretos). Caso contrário, o risco de abandono da produção pode afetar negativamente o emprego, os aspetos ambientais e/ou a dimensão territorial das RUP.

Por conseguinte, recomenda-se que o atual regulamento de base seja mantido. Deve ser alterado o regulamento de execução, com vista a clarificar e simplificar as informações dos programas a constar dos relatórios. Os Estados-Membros devem igualmente ter em conta os resultados e as recomendações dos relatórios, a fim de adaptarem os seus programas, melhorando, desta forma, a eficácia da aplicação das medidas e a conceção dos programas, e de reforçarem a complementaridade com os restantes apoios da PAC, nomeadamente para aumentar a competitividade da produção local.

Anexo: distribuição das dotações financeiras e distribuição dos REA por tipo de utilização final