

Bruxelas, 26.1.2026
COM(2026) 37 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO
sobre a gestão do novo modelo de aplicação pelos Estados-Membros e o contributo dos
planos estratégicos da PAC dos Estados-Membros para o cumprimento dos
compromissos da União em matéria de ambiente e de clima

{SWD(2026) 19 final}

INTRODUÇÃO

Desde a sua introdução, a política agrícola comum (PAC) evoluiu significativamente, dando resposta às necessidades emergentes e ajustando as suas modalidades. **No novo modelo de aplicação da PAC 2023-2027, o foco passou do cumprimento das regras pormenorizadas da UE para uma política baseada no desempenho e orientada por objetivos. O modelo visa obter resultados tangíveis e alcançar os objetivos comuns, ao mesmo tempo que dá aos Estados-Membros maior flexibilidade na definição dos pormenores da política.**

Os elementos centrais deste modelo são i) um instrumento de planeamento único — um plano estratégico da PAC para cada Estado-Membro¹ — que integra, pela primeira vez, instrumentos de ambos os fundos da PAC em estratégias de intervenção comuns; ii) uma maior participação das partes interessadas; e iii) um foco no desempenho, com a criação de um quadro de desempenho comum e do processo de análise do desempenho. Esta abordagem foi introduzida para melhorar a coerência e aumentar a eficácia das intervenções da PAC, e mesmo tempo responder de forma mais adequada às necessidades nacionais específicas e diversificadas, contribuindo para o cumprimento dos objetivos comuns da PAC da UE. O novo modelo de aplicação implica igualmente uma nova abordagem em matéria de garantia, na qual as auditorias se centram na conceção e no funcionamento dos sistemas de governação dos Estados-Membros, em vez de auditarem beneficiários individuais.

Este modelo de aplicação já foi objeto de vários ajustamentos e simplificações com base nos contributos das partes interessadas e nos pedidos dos Estados-Membros após dois anos de execução. As informações sobre a sua execução orientaram igualmente a proposta para o futuro período de 2028-2034.

O presente relatório responde ao pedido dos legisladores [artigo 141.º, n.º 3, do Regulamento (UE) 2021/2115 do Parlamento Europeu e do Conselho²] de apresentar informações sobre a gestão do novo modelo de aplicação e uma primeira avaliação do contributo das intervenções previstas nos 28 planos estratégicos da PAC para o cumprimento dos objetivos ambientais e climáticos da UE.

I. GESTÃO DO NOVO MODELO DE APLICAÇÃO PELOS ESTADOS-MEMBROS

A. Conceção estratégica e mais baseada em dados concretos dos planos da PAC

A Comissão apresentou uma proposta de reforma da PAC em 2018, em consonância com o quadro financeiro plurianual 2021-2027. No seguimento das negociações entre os legisladores da UE, os regulamentos relativos à PAC só foram adotados em 2021, para serem aplicáveis a partir 1 de janeiro de 2023.

¹ Com exceção da Bélgica.

² Regulamento (UE) 2021/2115 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 2 de dezembro de 2021, que estabelece regras para apoiar os planos estratégicos a elaborar pelos Estados-Membros no âmbito da política agrícola comum (planos estratégicos da PAC) e financiados pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), e que revoga os Regulamentos (UE) n.º 1305/2013 e (UE) n.º 1307/2013 (JO L 435 de 6.12.2021, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/2115/oj>).

Para ajudar os Estados-Membros a preparar e conceber os seus planos da PAC, a Comissão lançou um diálogo estruturado em 2020, com intercâmbios sobre o estado da agricultura e das zonas rurais em cada Estado-Membro, e publicou recomendações específicas em dezembro de 2020³.

Para conceberem as suas intervenções, os Estados-Membros tiveram que realizar uma avaliação detalhada das necessidades, com base numa análise das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças (SWOT) do seu território e setor agroalimentar, e desenvolver uma lógica de intervenção precisa. A avaliação devia ser exaustiva, determinando se as necessidades seriam satisfeitas através dos planos da PAC ou através de outros instrumentos da UE ou nacionais considerados mais adequados para o efeito.

Os planos foram aprovados pela Comissão no segundo semestre de 2022, na sequência das respostas formais às cartas com observações da Comissão sobre cada plano apresentado.

1- Nova governação

O planeamento estratégico conduziu a reorganizações e a novos métodos de trabalho nas administrações dos Estados-Membros. Um plano único abrangendo todas as intervenções exigia uma maior colaboração entre os serviços responsáveis pelos pagamentos diretos, pelo desenvolvimento rural e pelo apoio setorial, bem como uma maior coordenação entre os ministérios/departamentos regionais e nacionais. Os Estados-Membros com sólidas práticas de trabalho colaborativas entre administrações, com responsabilidades claramente estabelecidas e canais de intercâmbio eficientes, conseguiram adaptar-se mais rapidamente a este novo modelo de aplicação. No entanto, alguns Estados-Membros com uma divisão específica de competências nacionais e regionais depararam-se com algumas dificuldades.

A dinâmica varia muito entre os Estados-Membros, mas o novo modelo de aplicação permitiu uma melhor governação da PAC, com disposições jurídicas explícitas sobre o papel da parceria. A necessária participação das partes interessadas na conceção e execução dos planos conduziu a um melhor alinhamento com as necessidades dos Estados-Membros. No entanto, embora fosse possível incluir contributos regionais/territoriais nos planos, algumas regiões sentiram que tiveram menos influência na conceção dos planos e registaram alguns atrasos na apresentação de contributos devido à coordenação nacional. A extensão dos planos (muitas vezes com milhares de páginas) foi também identificada como um problema por várias autoridades de gestão e partes interessadas.

2- Conceção baseada numa avaliação das necessidades e em diferentes opções de planeamento

Para conceber os seus planos, os Estados-Membros utilizaram análises SWOT, consultas no âmbito de parcerias e recomendações e cartas com observações da Comissão. Os Estados-Membros salientaram que, embora a análise e a identificação das necessidades tenham sido realizadas em boas condições, a adoção tardia da legislação da UE reduziu o

³ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Recomendações aos Estados-Membros no que respeita aos seus planos estratégicos para a política agrícola comum, COM/2020/846 final.

tempo dedicado ao aperfeiçoamento da conceção e planeamento das intervenções e à inovação. A antecipação a nível nacional foi crucial nesta fase.

Os planos foram amplamente utilizados para dar resposta às necessidades socioeconómicas, ambientais e climáticas. Para o período de 2023-2027, 8 % da dotação da PAC foi destinada ao desenvolvimento rural, para além da agricultura. No que diz respeito às energias renováveis, à inovação, à digitalização, à gestão de riscos, à partilha de conhecimentos e, em certa medida, às medidas de política rural, alguns Estados-Membros planearam alcançar os seus objetivos também com outros financiamentos da UE ou nacionais, o que exigiu uma coordenação mais estreita e revelou um potencial para mais sinergias.

Um bom planeamento é a pedra angular de um modelo baseado no desempenho, mas tal revelou-se difícil. O planeamento das realizações anuais, dos montantes unitários e dos indicadores de resultados (metas) para os exercícios financeiros de 2023 a 2027 exigia dados pertinentes, elementos de prova sólidos das partes interessadas e pessoal experiente. Os Estados-Membros adotaram estratégias diferentes, sendo que a programação de alguns apresentava um elevado nível de pormenor (por exemplo, vários montantes unitários e realizações definidos ao nível de cada subintervenção), enquanto outros optaram por uma abordagem menos pormenorizada (por exemplo, ao nível de cada intervenção). A título de exemplo, estão previstas 1 913 intervenções e 10 754 subintervensões nos 28 planos da PAC. Os tipos de intervenção mais diversificados são as intervenções ambientais e climáticas (5 282 subintervensões) no âmbito do desenvolvimento rural e dos investimentos (2 172).

3- A avaliação dos planos exigiu uma abordagem abrangente

A avaliação da Comissão analisou se os planos apresentados eram coerentes com os requisitos da legislação da UE e contribuíam para o cumprimento dos 10 objetivos específicos da PAC. Foi dada atenção ao contributo da estratégia de intervenção prevista para o cumprimento dos objetivos ambientais e climáticos, incluindo determinadas metas do Pacto Ecológico Europeu, e à sua coerência e contribuição para a legislação da UE em matéria de ambiente e clima⁴, sem recuos em comparação com o período de 2014-2022⁵.

A ambição da PAC reflete-se nas metas estabelecidas ao nível dos indicadores de resultados, que devem ser alcançadas através das intervenções apoiadas. Reflete-se igualmente nos requisitos pormenorizados e nas condições de elegibilidade dessas intervenções. Com vista a apoiar a avaliação objetiva dos planos, do ponto de vista ambiental e climático, uma matriz desenvolvida pelo Centro Comum de Investigação forneceu elementos de prova quanto à ligação entre as práticas agrícolas e os objetivos⁶.

A avaliação objetiva da adequação da estratégia de intervenção e dos níveis-alvo de cada plano, tendo em conta as necessidades e os objetivos nacionais identificados pelo Estado-Membro, foi um processo complexo, nomeadamente devido a i) diferentes situações e prioridades nos Estados-Membros; ii) diferentes níveis de planeamento; iii) ligações complexas entre as intervenções e as metas; iv) metas expressas numa unidade

⁴ Enumerada no anexo XIII do Regulamento (UE) 2021/2115.

⁵ Artigo 105.º do Regulamento (UE) 2021/2155.

⁶ Ver referências 1, 2 e 9 do documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório. As referências, bem como dados adicionais, constam do documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório.

diferente da dos objetivos (por exemplo, percentagem de superfície *versus* alteração do equivalente CO₂); e v) legislação ou instrumentos nacionais, para além da PAC, que contribuem para o cumprimento dos mesmos objetivos.

B. A execução dos planos está no bom caminho

Após a adoção do direito derivado da União no final de 2022, os Estados-Membros concluíram os seus quadros nacionais de execução da PAC (legislação, processos de candidatura, sistemas informáticos). As administrações tiveram uma carga de trabalho considerável, especialmente porque a execução dos programas de desenvolvimento rural de 2014-2022 prossegue em paralelo por mais três anos (até ao final de 2025). Na prática, tal levou a problemas de capacidade e a uma elevada pressão em termos de tempo sobre o desenvolvimento de ferramentas informáticas e a preparação de convites à apresentação de projetos e, por vezes, a atrasos e comunicação tardia com os beneficiários, afetando a adesão e a perceção dos agricultores.

Os relatórios anuais de desempenho, que são o principal instrumento de comunicação de informações do novo modelo de aplicação, são compostos por duas partes: uma delas, qualitativa, apresenta os progressos realizados na execução dos planos, enquanto a outra, quantitativa, fornece indicadores de desempenho e justificações para os desvios em relação aos valores dos objetivos intermédios dos indicadores de resultados.

Devido ao calendário de execução das intervenções, o relatório de desempenho relativo ao exercício financeiro de 2024, apresentado em fevereiro de 2025, foi o primeiro relatório a conter dados sobre todos os indicadores de resultados e a maioria das intervenções previstas. No âmbito do novo modelo de aplicação, os Estados-Membros planearam pela primeira vez realizações e resultados anuais relacionados com o apoio ao rendimento, o desenvolvimento rural e as intervenções setoriais.

1- Bom planeamento das intervenções com base na superfície

A comparação entre o planeamento e a concretização permite avaliar os progressos na execução dos planos e as dificuldades encontradas.

- O apoio ao rendimento de base é a intervenção que tem uma adesão dos agricultores mais próxima do previsto a nível da UE (100 %), bem como em cada plano.
- A utilização do apoio redistributivo ao rendimento corresponde a 98 % do valor previsto da UE, com algumas variações entre os planos.
- No entanto, o apoio associado ao rendimento e o complemento para os jovens agricultores têm sido mais difíceis de prever.
- Enquanto instrumento recentemente introduzido, a adesão aos regimes ecológicos tem sido, de um modo geral, subestimada, uma vez que abrangem uma superfície 10 % superior ao previsto a nível da UE, com variações significativas entre os planos.

A nível da UE, a utilização do apoio ao desenvolvimento rural com base na superfície atingiu entre 87 % e 91 % da superfície prevista. Os projetos de investimento, de apoio à instalação e de formação ou cooperação costumam demorar a arrancar nos primeiros anos do período de programação, especialmente se as novas intervenções se sobrepuserem a medidas semelhantes do período de programação anterior. Globalmente, as despesas nestes domínios foram inferiores ao previsto, com exceção dos investimentos não produtivos nas explorações agrícolas.

2- Dificuldades no planeamento dos montantes unitários das intervenções

Os Estados-Membros podem ajustar o pagamento ao beneficiário com base na adesão a uma intervenção (dentro de um intervalo), dada a dificuldade em prever a mesma, e a necessidade de melhorar a gestão dos enquadramentos financeiros. Apenas metade dos regimes ecológicos foi paga ao montante unitário de referência ($\pm 10\%$). O apoio associado foi, de um modo geral, mais recompensado do que o previsto, com uma adesão inferior à esperada. O ajustamento da ajuda ao investimento foi difícil, uma vez que apenas 23 % das subintervenções foram pagas ao montante de referência médio ($\pm 10\%$). As discrepâncias observadas deveram-se principalmente a alterações no contexto económico e geopolítico desde a elaboração dos planos ou à baixa precisão das estimativas no momento de adesão.

3- Supressão do apuramento do desempenho

O objetivo do exercício anual de apuramento do desempenho era verificar se todas as despesas declaradas tinham um resultado correspondente. Tal era verificado comparando, para cada intervenção, o montante unitário obtido, calculado com base no relatório anual de desempenho, com o montante unitário (máximo) previsto no plano. Após dois anos de execução, tornou-se evidente que os encargos administrativos do exercício de apuramento anual do desempenho, em especial a necessidade de justificar cada desvio do montante unitário, não eram proporcionais à garantia adicional fornecida sobre as despesas da PAC. Por conseguinte, a sua supressão foi proposta no âmbito do pacote de simplificação da PAC de 2025⁷, sem comprometer a capacidade da União de assegurar uma supervisão e uma garantia orçamentais eficazes.

4- Alguns desvios em relação aos objetivos intermédios devido ao início da execução, mas ainda sem necessidade de medidas corretivas

Em 2025, com base no relatório de desempenho de 2024, a Comissão realizou a primeira análise bienal do desempenho⁸, tendo em conta uma seleção de 22 indicadores de resultados. **Todos os relatórios de desempenho revelaram desvios superiores a 35 % para um ou mais indicadores de resultados.** Estes desvios estavam principalmente relacionados com intervenções de desenvolvimento rural: conhecimento e inovação, investimentos na modernização das explorações agrícolas, melhor organização da cadeia de abastecimento e solos florestados. As justificações dos Estados-Membros referiam-se principalmente a atrasos na criação do novo quadro e à utilização dos enquadramentos financeiros remanescentes dos programas de desenvolvimento rural de 2014-2022, que financiavam medidas semelhantes. Segundo os Estados-Membros, a maioria destas dificuldades será resolvida a médio prazo e não deverá ter impacto nos objetivos finais.

⁷ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) 2021/2115 no que diz respeito ao sistema de condicionalidade, aos tipos de intervenção sob a forma de pagamentos diretos, aos tipos de intervenção em determinados setores, aos tipos de intervenção de desenvolvimento rural e aos relatórios anuais de desempenho, e o Regulamento (UE) 2021/2116 no que diz respeito à governação dos dados e da interoperabilidade, às suspensões dos pagamentos no âmbito do apuramento anual do desempenho e aos controlos e sanções, COM/2025/236 final.

⁸ De dois em dois anos, a Comissão verifica se os valores previstos para as metas (objetivos intermédios) estão a evoluir no sentido dos valores previstos para os indicadores de resultados. Um desvio superior a 35 % no primeiro ano e a 25 % posteriormente, deve ser justificado. A Comissão poderá solicitar medidas corretivas se as justificações apresentadas não forem suficientemente convincentes.

Os desvios foram debatidos com cada Estado-Membro durante a reunião anual de avaliação individual. Uma vez que as justificações apresentadas e as medidas corretivas previstas foram entendidas como suficientes para lhes dar resposta, a Comissão não solicitou qualquer plano de ação. É de esperar que os atrasos e as consequentes discrepâncias entre os valores reais e os valores previstos possam ser recuperados nos próximos anos. A situação será novamente analisada nos relatórios de desempenho de 2025.

5- Adaptação dos enquadramentos financeiros previstos à utilização efetiva

Em determinadas condições, os Estados-Membros têm a possibilidade de reafetar os montantes não utilizados de uma intervenção para outra. No exercício de 2024, recorreram a esta possibilidade, em especial para os pagamentos diretos. O regime ecológico era uma novidade e alguns Estados-Membros tiveram dificuldades em gastar os montantes previstos. Além disso, o regime ecológico é uma intervenção orçamental circunscrita para fins específicos e a margem para compensar os montantes com os de outras intervenções continuou a ser limitada. Os regimes ecológicos com desempenho insatisfatório foram revistos ou objeto de maior divulgação junto dos potenciais beneficiários. O atual estado das despesas para 2025 revela uma situação muito melhorada, com uma sobre-execução acentuada dos regimes ecológicos. Alguns dos montantes não utilizados foram afetados ao pagamento redistributivo e ao complemento para os jovens agricultores. O apoio ao rendimento de base foi bem executado em comparação com o período de programação anterior.

6- Os planos da PAC são documentos dinâmicos

As alterações dos planos são uma característica necessária de qualquer processo de programação, uma vez que proporcionam a flexibilidade necessária para resolver as dificuldades encontradas no terreno e as necessidades emergentes.

Até setembro de 2025, os Estados-Membros tinham solicitado 93 alterações. Desde a sua aprovação até setembro de 2025, todos os planos foram alterados entre duas e cinco vezes. As alterações refletem a evolução das circunstâncias económicas, a necessidade de tornar as intervenções mais atrativas ou de simplificar. Através de alterações, 34 % das metas foram alteradas, existindo variações significativas entre os planos. As metas mais frequentemente aumentadas dizem respeito a objetivos sociais, devido à necessidade de os alinhar com as estratégias LEADER⁹ em questão após a aprovação dos planos. De um modo geral, as alterações foram equilibradas entre aumentos e reduções de metas, nomeadamente no que diz respeito às metas da arquitetura ecológica. Na sua avaliação das alterações, a Comissão assegurou a coerência, bem como a manutenção de condições de concorrência equitativas, tendo simultaneamente em conta os desafios nacionais específicos.

Em 2025, a Comissão propôs simplificar ainda mais o processo de alteração dos planos, limitando os pedidos formais de alteração apenas a alterações estratégicas, o que permitiria

⁹ LEADER: ligação entre ações de desenvolvimento da economia rural.

uma alteração mais rápida dos planos. A proposta conhecida como *Omnibus 3*¹⁰ foi adotada e será aplicável em 2026.

7- Um novo modelo de garantia e o princípio da auditoria única

No âmbito do novo modelo de aplicação, a garantia baseia-se no bom funcionamento dos sistemas de governação dos Estados-Membros. A elegibilidade das despesas é assegurada pelos organismos pagadores e verificada anualmente pelos organismos de certificação. Os organismos de certificação emitem pareceres sobre as contas anuais, a eficácia dos sistemas de governação e a fiabilidade dos relatórios de desempenho. A Comissão realiza principalmente auditorias baseadas no risco do trabalho dos organismos de certificação e, apenas no caso de este não ser satisfatório, dos próprios organismos pagadores.

O reforço do princípio da auditoria única é uma característica fundamental da reforma. Embora aumente a eficiência, reforce a responsabilização a nível nacional e evite a sobreposição de controlos, também torna a garantia mais dependente do trabalho atempado e fiável dos organismos de certificação. A Comissão mantém contactos regulares com os organismos pagadores e os organismos de certificação, a fim de assegurar um entendimento comum e o cumprimento coerente dos requisitos de garantia. Se a Comissão detetar deficiências graves nos sistemas de governação, são iniciados procedimentos de conformidade e, se as deficiências forem confirmadas, são efetuadas correções financeiras.

Entre 1 de janeiro de 2024 e 30 de setembro de 2025, a Comissão realizou 78 auditorias dos sistemas de governação como um todo ou de intervenções selecionadas da PAC. Em alguns casos, foram identificadas potenciais deficiências graves e iniciados procedimentos de conformidade para avaliar eventuais riscos para o orçamento da UE. Uma vez que estes procedimentos demoram tempo, nenhum procedimento de conformidade tinha sido concluído até ao final de setembro de 2025.

8- Uma nova abordagem preventiva com o sistema de vigilância de superfícies

No âmbito do novo modelo de aplicação, a responsabilidade pela conceção e execução dos controlos no sistema integrado de gestão e de controlo foi, em grande medida, transferida para os Estados-Membros. A introdução do sistema de vigilância de superfícies obriga-os a acompanhar, através de imagens de satélite, o cumprimento das condições de elegibilidade por parte dos agricultores, sempre que tal seja tecnicamente possível. Esse acompanhamento substitui os controlos no local, aliviando assim consideravelmente os encargos administrativos. A abordagem preventiva do sistema de vigilância de superfícies permite igualmente aos agricultores corrigir os seus pedidos referentes à PAC sem serem penalizados. No ano de pedido de 2023, esta abordagem traduziu-se em correções para 3,3 milhões de hectares [2 % da superfície agrícola utilizada (SAU) da UE], ajudando a reduzir as sanções e a aliviar os encargos administrativos para os agricultores e as administrações.

¹⁰ Regulamento (UE) 2025/2649 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de dezembro de 2025, que altera o Regulamento (UE) 2021/2115 no que diz respeito ao sistema de condicionalidade, aos tipos de intervenção sob a forma de pagamentos diretos, aos tipos de intervenção em determinados setores, aos tipos de intervenção de desenvolvimento rural e aos relatórios anuais de desempenho, e o Regulamento (UE) 2021/2116 no que diz respeito às suspensões dos pagamentos, ao apuramento anual do desempenho e aos controlos e sanções (JO L, 2025/2649, 31.12.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/2649/oj>).

No entanto, os Estados-Membros e os agricultores poderiam colher ainda mais benefícios da utilização do sistema de vigilância de superfícies, tornando mais intervenções e condições de elegibilidade monitorizáveis nos planos, a fim de apoiar esta abordagem preventiva.

C. Melhor e mais abrangente acompanhamento do desempenho

O quadro de desempenho permite acompanhar os progressos na execução e abre caminho a um processo de melhoria contínua.

O quadro integra a apresentação de relatórios sobre os pagamentos diretos, o desenvolvimento rural e as intervenções setoriais no mesmo conjunto de indicadores de resultados, de acordo com a sua finalidade. Estabelece uma lista exaustiva de indicadores de desempenho. Cada intervenção está associada a um indicador de realizações e a todos os indicadores de resultados pertinentes¹¹, a fim de assegurar uma representação abrangente das contribuições da PAC.

A integração da apresentação de relatórios tanto para o acompanhamento como para a garantia das políticas no relatório anual de desempenho simplificou os processos e aumentou a coerência. No entanto, conduziu também a regras de cálculo mais complexas (realizações parciais) e a agregações difíceis (proliferação de unidades de medida). As autoridades de gestão tiveram dificuldade em cumprir o prazo de 15 de fevereiro para o relatório anual de desempenho e em fornecer todos os dados certificados e as justificações necessárias, ao passo que, para efeitos de acompanhamento, a disponibilidade dos dados sofreu atrasos.

Os atuais indicadores de resultados baseiam-se principalmente na cobertura das ações, uma vez que é difícil medir os resultados diretos das políticas. No entanto, a Comissão elaborou estimativas aproximadas para a atenuação das alterações climáticas e para o teor de matéria orgânica do solo para poder propor indicadores de resultados que meçam os resultados para o período 2028-2034.

Os Estados-Membros necessitam de avaliar o contributo dos seus planos para o cumprimento de todos os objetivos durante o período de programação e têm mais liberdade para conceber os seus planos de avaliação. Com o apoio da Comissão e da rede da PAC da UE, a maioria elaborou planos de avaliação ambiciosos.

D. Um importante esforço de simplificação

A experiência adquirida com a execução dos planos salientou a necessidade de ajustamentos específicos de determinados aspetos do quadro da PAC para aliviar os encargos administrativos para os agricultores e as administrações. Para o efeito, em 2024 e 2025, foram elaborados dois pacotes de medidas legislativas e não-legislativas para aumentar a flexibilidade, a proporcionalidade e a clareza das regras relacionadas com a PAC (como as relativas a força maior).

Por um lado, várias alterações aumentam a flexibilidade na forma como os agricultores gerem as terras ao abrigo dos instrumentos de apoio da PAC e permitem uma melhor

¹¹ As intervenções têm de estar ligadas a todos os indicadores de resultados para os quais contribuem direta e significativamente.

harmonização com as realidades das explorações agrícolas (ajustamentos das regras de condicionalidade). Por outro lado, algumas alterações simplificam a execução dos planos da PAC por parte das autoridades nacionais (alterações, supressão do apuramento do desempenho).

A Comissão publicou igualmente um roteiro de novas medidas de simplificação a tomar ao longo de 2025, que descreve as ações e os instrumentos previstos, bem como um calendário indicativo para novas melhorias do direito derivado da PAC.

II. CONTRIBUTO DOS PLANOS ESTRATÉGICOS DA PAC PARA O CUMPRIMENTO DOS COMPROMISSOS DA UE EM MATÉRIA DE AMBIENTE E DE CLIMA

Os objetivos ambientais e climáticos da PAC são a luta contra as alterações climáticas, a proteção dos recursos naturais e o reforço da biodiversidade. A PAC 2023-2027 introduziu uma combinação de políticas de intervenções, condicionalidade e um orçamento circunscrito para fins específicos (a arquitetura ecológica da PAC) para alcançar estes objetivos. Os Estados-Membros elaboraram estratégias ambientais para contribuir para os atos legislativos da UE em matéria de ambiente e de clima e ajudar a alcançar as metas do Pacto Ecológico Europeu, bem como para cumprir a obrigação¹² de realizar uma maior contribuição global para o cumprimento desses objetivos específicos em comparação com o período de 2014-2022.

Cada Estado-Membro escolheu a sua própria combinação de políticas para conceber a sua arquitetura ecológica. As intervenções com base na superfície são complementadas pelo apoio a investimentos ecológicos, à cooperação ou a projetos de formação. A atual PAC continua a apoiar os compromissos de gestão e o investimento, bem conhecidos dos agricultores e adaptados às suas necessidades. No que diz respeito às boas condições agrícolas e ambientais (BCAA), foram introduzidos alguns ajustamentos em 2024 para tornar a aplicação melhor adaptada às realidades da agricultura: isenções específicas, derrogações temporárias e a obrigação de recompensar a manutenção e a criação de zonas não produtivas.

Introduzidos em 2023, os regimes ecológicos permitem intensificar as ações agroambientais com um orçamento avultado específico e compromissos anuais. Alguns Estados-Membros centraram-se em envolver muitos agricultores numa mudança pequena e gradual, mas generalizada, das práticas agrícolas, enquanto outros conceberam intervenções mais específicas. Todos os Estados-Membros tiveram de encontrar o justo equilíbrio entre o nível do prémio e a ambição para garantir a atratividade do regime. Na maioria dos planos, o regime ecológico teve uma adesão superior à prevista, ao passo que, em alguns outros regimes, foram necessárias alterações para adaptar as intervenções e apoiar a sua adoção pelos agricultores. **A nível da UE, 47 % dos agricultores receberam apoio ao abrigo do regime ecológico no exercício financeiro de 2024, representado 58 % da SAU.**

Após dois anos de execução, é prematuro avaliar os impactos reais das intervenções no cumprimento dos objetivos ambientais e climáticos dos planos da PAC. Em muitos casos, os impactos só podem ser medidos após vários anos (por exemplo, regeneração da biodiversidade, poluição do ar e da água, saúde dos solos, etc.). No entanto, três estudos recentes ajudam a estimar e quantificar as potenciais contribuições das intervenções

¹² Artigo 105.º do Regulamento (UE) 2021/2115.

previstas para o cumprimento destes objetivos. Os estudos avaliaram cada intervenção da PAC com base i) nas práticas (ou requisitos) agrícolas apoiadas; ii) na cobertura prevista; e iii) no impacto de cada prática agrícola no clima, na biodiversidade, no ar limpo e na saúde dos solos.

O estudo intitulado *Budget tracking of the CAP contribution to climate change, biodiversity and clean air action* [Acompanhamento orçamental da contribuição da PAC para as alterações climáticas, a biodiversidade e a ação no domínio do ar limpo]¹³ mostra que **33 % do orçamento da PAC contribui positivamente para o clima, 39 % para a biodiversidade e 20 % para o ar limpo**. Além disso, o estudo mostra que várias intervenções contribuem para estes objetivos, e não apenas as que pertencem às intervenções de arquitetura ecológica. Esta abordagem tem em conta as definições das intervenções e o direcionamento do apoio¹⁴ e resulta numa contribuição para o clima ligeiramente inferior, mas comparável, à obtida quando se utilizam os marcadores do Rio¹⁵. Tal prova a importância dos marcadores do Rio, uma abordagem simplificada que é necessária na fase de planeamento. Estas metodologias de acompanhamento orçamental avaliam apenas os impactos positivos, o que deve ser tido em conta na interpretação dos resultados, que devem ser complementados por avaliações *ex post*.

Os planos da PAC representam um potencial contributo significativo para alcançar as metas de atenuação das alterações climáticas para 2030. O estudo intitulado *Rough estimates of the climate change mitigation potential of the plans* [Estimativa aproximada do potencial de atenuação das alterações climáticas dos planos]¹⁶ revela um potencial contributo positivo dos 28 planos para a redução das emissões de gases com efeito de estufa e o aumento das remoções de 35 milhões de toneladas de equivalente CO₂ por ano, em média, durante o período 2023-2027, repartidas entre 5 milhões de toneladas de redução das emissões de gases que não CO₂ e 30 milhões de toneladas de remoções de carbono por ano. Esta estimativa envolve uma margem de incerteza, em especial, a medida em que a contribuição positiva anual pode ser cumulada até 2027 depende fortemente da adicionalidade da adoção efetiva de práticas pelos agricultores ao longo do período.

Os Estados-Membros desenvolveram **um vasto leque de intervenções para melhorar a saúde dos solos, que contribuem para o cumprimento dos três objetivos específicos.** O estudo intitulado *Rough estimates of the soil protection potential of the CAP* [Estimativa aproximada do potencial de proteção do solo da PAC]¹⁷ analisa as opções de execução de 13 planos que representam a diversidade pedoclimática da UE, nos quais a proteção do solo é identificada como uma prioridade. Avalia seis características do solo. Por exemplo, o aumento potencial do teor de carbono orgânico do solo agrícola é estimado em 0,92 % por ano para as intervenções da PAC e em 0,14 % por ano para os requisitos de BCAA. A rotação e a diversificação das culturas representam a maior parte do potencial aumento

¹³ Ver referência 3 e quadro 4 do documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório.

¹⁴ A metodologia de acompanhamento aplicada no estudo é significativamente mais científica e mais granular do que a atual metodologia de acompanhamento da ação climática, pelo que se espera que produza resultados mais precisos.

¹⁵ Os marcadores do Rio são indicadores qualitativos desenvolvidos pela OCDE para ajudar os países doadores e as agências de desenvolvimento a acompanhar o montante da ajuda ao desenvolvimento que apoia os objetivos ambientais no âmbito dos objetivos das Convenções do Rio, como a biodiversidade, a desertificação e as alterações climáticas (atenuação e adaptação).

¹⁶ Ver referência 4 do documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório.

¹⁷ Ver referência 5 do documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório.

estimado do teor de matéria orgânica do solo. Este é um resultado preliminar, ainda «aproximado» devido a algumas limitações, principalmente a dificuldade de ter em conta o contexto local, e não abrange todos os aspetos da saúde do solo (por exemplo, salinização, compactação do subsolo, etc.).

Os estudos acima referidos estimam as contribuições da PAC com base nas ações previstas, pelo que não conseguem prever os resultados finais. No entanto, a execução dos planos mostra que, **em média, na UE, a maioria dos objetivos intermédios anuais relacionados com o ambiente e o clima foram superados em 2024**¹⁸. Em especial, as intervenções para melhorar e proteger o solo cobrem 51 % da SAU da UE e as ações para reforçar o armazenamento de carbono no solo e na biomassa cobrem 35 % da SAU, o que é um bom augúrio para o futuro.

No que diz respeito às metas do Pacto Ecológico Europeu, podem observar-se algumas tendências positivas, embora ainda seja prematuro avaliar o contributo da PAC.

Em 2023, **11 % da SAU era cultivada segundo o modo de produção biológico**, e 6 % beneficiava de apoios específicos à agricultura biológica com base na superfície. No entanto, alguns Estados-Membros afirmaram ter dificuldades em atingir a sua meta de terras cultivadas segundo o modo de produção biológico devido a uma procura de produtos biológicos inferior à esperada e ao aumento dos custos. Previam medidas corretivas, mas a meta de 25 % de terras agrícolas biológicas só poderá ser alcançada com um forte aumento também do lado da procura de produtos biológicos.

A meta do Pacto Ecológico Europeu de reduzir em 50 % as **perdas de nutrientes**, assegurando simultaneamente a ausência de deterioração da fertilidade do solo, está associada a uma redução da utilização de fertilizantes de, pelo menos, 20 % até 2030, em comparação com a média de 2012-2014. Quase todos os planos apoiam uma fertilização mais equilibrada e melhores práticas, por exemplo, proibindo os fertilizantes sintéticos ou substituindo-os por fertilizantes orgânicos, agricultura de precisão, bem como outras práticas que visam limitar as perdas de nutrientes para o ar e para a água. No exercício financeiro de 2024, foram aplicadas práticas sustentáveis de gestão dos nutrientes em 14 % da SAU da UE. Em média, entre 2021 e 2023, os agricultores da UE utilizaram 8,9 milhões de toneladas de adubos azotados, 9 % menos do que entre 2012 e 2014 (período de referência). Uma vez que a recente diminuição se deve, em parte, ao elevado custo dos adubos azotados sintéticos, na sequência da guerra em curso na Ucrânia, é prematuro avaliar o seu impacto em termos de consecução desta meta ambiciosa.

A meta do Pacto Ecológico Europeu para os **agentes antimicrobianos** consiste em alcançar uma redução de 50 % nas vendas para animais de criação e de aquicultura até 2030, em comparação com os níveis de 2018. A Agência Europeia de Medicamentos (EMA) anunciou uma queda de 25 % nas vendas totais de antimicrobianos para utilização em animais de criação na UE entre 2018 e 2023¹⁹, aproximando a UE da consecução da meta de redução para 2030.

Muito tem sido feito para tornar a utilização de **pesticidas** mais sustentável e para reduzir a sua utilização, tendo as práticas pertinentes abrangido 29 % da SAU da UE no exercício

¹⁸ Ver referência 8 do documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório.

¹⁹ Ver referência 6 do documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório.

financeiro de 2024, principalmente através de compromissos agroambientais e climáticos e do apoio à agricultura biológica. A rotação de culturas e as faixas de proteção desempenham um papel importante na redução da utilização de pesticidas. No entanto, é prematuro avaliar em que medida as intervenções da PAC contribuem para alcançar as metas do Pacto Ecológico Europeu (redução em 50 % da utilização global e do risco dos pesticidas químicos e da utilização dos pesticidas mais perigosos em comparação com o período de 2015-2017).

A nível da UE, os **elementos paisagísticos** cobriram 5,6 % das terras agrícolas em 2022²⁰ e as terras em pousio 3,6 % em 2020, pelo que ambos contribuirão para alcançar a meta de 10 % da superfície agrícola constituída por elementos paisagísticos de grande diversidade. As intervenções que apoiam os elementos paisagísticos nos planos da PAC são, de um modo geral, mais abrangentes e visam melhorar a biodiversidade, os *habitats* e as espécies através de uma maior diversidade estrutural. O objetivo intermédio anual pertinente foi alcançado na maioria dos planos, sendo 1,5 % da SAU da UE abrangida pelo apoio para a gestão dos elementos paisagísticos no exercício financeiro de 2024. A partir de 2025, devido aos custos do seu cumprimento para os agricultores, a obrigação de manter uma percentagem mínima de superfície arável para elementos paisagísticos e pousios ao abrigo da BCAA 8 foi substituída pela obrigação de os Estados-Membros proporem um regime ecológico equivalente que apoie a manutenção e a criação de novos elementos paisagísticos.

CONCLUSÃO

A novidade do novo modelo de aplicação reside na sua integração mais estratégica dos instrumentos e na maior flexibilidade que proporciona aos Estados-Membros para adaptarem a conceção das intervenções às suas necessidades. A programação estratégica baseada na avaliação das necessidades foi bem acolhida pelos Estados-Membros e pelos beneficiários, e o novo modelo de aplicação teve um impacto positivo na governação da PAC (parceria, utilização de elementos de prova). A introdução do sistema de vigilância de superfícies também oferece oportunidades para aliviar os encargos administrativos para os agricultores e as administrações.

No entanto, a adoção tardia do quadro jurídico da União dificultou a tarefa dos Estados-Membros, que salientaram a importância de receber informações a tempo de permitir uma abordagem integrada e coordenada do conjunto de instrumentos da PAC e evitar a sobre-regulação. Nem todas as flexibilidades foram utilizadas, nomeadamente para os Estados-Membros simplificarem as regras, a fim de evitar o risco de correções financeiras.

As complexidades desnecessárias foram igualmente abordadas através de duas propostas de simplificação apresentadas pela Comissão em março de 2024 e maio de 2025, que previam, nomeadamente, i) a substituição da obrigação de manter uma percentagem mínima de superfície arável para elementos paisagísticos e pousios por um regime

²⁰ Ver referência 7 do documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório.

ecológico equivalente e voluntário para os agricultores e ii) a supressão do exercício de apuramento anual do desempenho.

A experiência demonstrou que os Estados-Membros conseguiram corrigir ou adaptar os planos através de alterações. A fim de facilitar novas alterações, foi introduzido um procedimento de notificação para alterações não estratégicas. É necessário encontrar um equilíbrio adequado entre a simplificação do planeamento e da apresentação de relatórios e o nível de informação necessário para avaliar a conformidade com o direito da UE e o contributo dos planos para os objetivos específicos da PAC, bem como entre a adaptabilidade dos planos e a ênfase no desempenho ao longo do período de programação e na garantia de segurança aos agricultores.

Após a primeira análise bienal do desempenho, a Comissão concluiu que a execução dos planos estava no bom caminho, permanecendo os desvios dentro dos limites estabelecidos no artigo 135.º do Regulamento (UE) 2021/2115. Nenhum dos planos requer medidas corretivas.

A análise confirma que os planos têm potencial para contribuir para o cumprimento dos objetivos ambientais e climáticos da PAC. A execução dos planos da PAC mostra que, em média, na UE, a maioria dos objetivos intermédios dos indicadores de resultados anuais relacionados com o ambiente e o clima foi ultrapassada em 2024. No entanto, a quantificação do contributo dos planos da PAC para a consecução dos objetivos ambientais e climáticos requer um período de avaliação mais longo e a consideração do impacto de outros fatores pertinentes.

Tudo o que precede foi tido em conta na elaboração das propostas relativas ao quadro financeiro plurianual e à PAC 2028-2034.