COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 14.6.2022
COM(2022) 284 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a execução do sistema comum de acompanhamento e avaliação do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas

Acrónimos

RAE	Relatório anual de execução
PCP	Política comum das pescas
SCAA	Sistema comum de acompanhamento e avaliação
RDC	Regulamento Disposições Comuns
DG MARE	Direção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas
FEAMP	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
FEAMPA	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura
UE	União Europeia
FAME	Acompanhamento e avaliação da pesca e da aquicultura
PMI	Política marítima integrada
AG	Autoridade de gestão
QAA	Quadro de acompanhamento e avaliação
PO	Programa operacional
Análise SWOT	Análise das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças

Índice

1. Introdução 3

2. Execução da SCAA 4

2.1. Lógica de intervenção do FEAMP 6

2.2. Indicadores comuns 8

2.3. Dados cumulativos sobre as operações (Infosys) 10

2.4. RAE 11

2.5. Avaliações 12

2.6. Quadro de desempenho 14

3. Quadro de acompanhamento e avaliação do FEAMPA 14

4. Conclusão 16

1. INTRODUÇÃO

O Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP) apoiou as políticas marítima e das pescas da UE de 2014 a 2020. Um montante total de 6,4 mil milhões de EUR está disponível ao abrigo do fundo, dos quais 5,96 mil milhões de EUR são geridos conjuntamente pelos Estados-Membros e pela Comissão (gestão partilhada). O presente relatório diz respeito apenas ao orçamento em regime de gestão partilhada, que é utilizado para fomentar a sustentabilidade das pescas e da aquicultura, promover uma comercialização e transformação eficazes e sustentáveis dos produtos da pesca e da aquicultura, bem como para reforçar o controlo das pescas e melhorar a recolha de dados científicos para a gestão das mesmas. Este regime ajuda as comunidades costeiras a diversificarem a sua economia azul, contribui para tornar as costas da UE mais atrativas e apoia a proteção do ambiente e o enriquecimento da biodiversidade aquática.

Foi criado um sistema comum de acompanhamento e avaliação (SCAA) para acompanhar as operações do FEAMP financiadas em regime de gestão partilhada[1]. Este sistema contribui para registar e acompanhar as realizações destas operações, pelo que proporciona transparência na utilização dos fundos públicos e permite uma avaliação do apoio do FEAMP. O SCAA assenta num quadro contínuo de diálogo, gestão, apoio e partilha de experiências entre a Comissão e os Estados-Membros. O objetivo deste quadro consiste em fornecer dados comuns e comparáveis que possam ser agregados e analisados em função de vários critérios em todos os Estados-Membros.

Este é o segundo relatório ao Parlamento Europa e ao Conselho sobre a aplicação do SCAA. Centra-se na evolução da situação desde o relatório anterior[2], expõe os ensinamentos retirados durante a execução e analisa a forma como estes últimos foram tidos em conta na elaboração do quadro do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura (FEAMPA) para 2021–2027[3]. O presente relatório não faculta pormenores sobre as realizações do FEAMP, pois estes dados constam dos relatórios de execução do FEAMP, disponíveis no sítio Web da DG MARE[4].

Nos termos do artigo 108.º do Regulamento FEAMP, os objetivos do SCAA são os seguintes:

a) Demonstrar os progressos e as realizações da política comum das pescas (PCP) e da política marítima integrada (PMI) e avaliar o impacto geral e a eficácia, a eficiência e a pertinência das operações do FEAMP;
b) Contribuir para direcionar melhor o apoio à PCP e à PMI;
c) Apoiar um processo de aprendizagem comum em matéria de acompanhamento e de avaliação;

---

1 Artigo 107.º do Regulamento (UE) n.º 508/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativo ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas e que revoga os Regulamentos (CE) n.º 2328/2003, (CE) n.º 861/2006, (CE) n.º 1198/2006 e (CE) n.º 791/2007 do Conselho e o Regulamento (UE) n.º 1255/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho.

2 Como pedido nos termos do artigo 107.º, n.º 4, do Regulamento FEAMP. O primeiro relatório foi publicado em 2018 (COM(2018) 48 final).

3 Regulamento (UE) 2021/1139 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de julho de 2021, que cria o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e que altera o Regulamento (UE) 2017/1004.

4 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/funding/fisheries-and-aquaculture-monitoring-and-evaluation-fame_pt

d) Proporcionar avaliações sólidas e comprovadas das operações do FEAMP que sirvam de base ao processo decisório.

A fim de alcançar estes objetivos, o SCAA prevê o seguinte[5]:

1) Uma lógica de intervenção que explique a forma de interação entre as prioridades, os objetivos específicos e as medidas[6];
2) Um conjunto de indicadores comuns[7];
3) Dados cumulativos sobre as operações selecionadas para financiamento[8];
4) Relatórios anuais de execução (RAE) relativos a programas operacionais (PO)[9];
5) Planos de avaliação[10];
6) Avaliações *ex ante* e *ex post*, bem como outras avaliações relacionadas com programas do FEAMP[11];
7) Análises de desempenho[12].

Estes aspetos são descritos em pormenor no relatório anterior sobre a aplicação do SCAA do FEAMP[13]. **O presente relatório centra-se nos novos aspetos que surgiram desde o último relatório.**

2. EXECUÇÃO DA SCAA

Todos os aspetos descritos na secção 1 foram discutidos com os Estados-Membros nas reuniões do grupo de peritos do FEAMP[14]. A Comissão serviu-se destas reuniões para elaborar o quadro dos regulamentos delegados e de execução que apoiam o SCAA. Esta abordagem participativa prosseguiu ao longo do período de programação, levando as autoridades de gestão (AG) a continuar a desenvolver e reforçar o SCAA através da partilha de boas práticas e da resolução de questões comuns. Tal assegurou a apropriação e a aceitação do sistema a nível coletivo, e contribuiu para a formação das AG e da Comissão com vista a proceder ao acompanhamento e à avaliação desse sistema, bem como para lhe fornecer os instrumentos para o efeito.

---

5 Enumerado no artigo 1.º do Regulamento Delegado (UE) n.º 1014/2014 da Comissão.

6 Artigo 18.º, n.º 1, alínea a), e artigo 116.º do Regulamento FEAMP.

7 Artigo 109.º do Regulamento FEAMP. A lista de indicadores comuns é apresentada no anexo do Regulamento (UE) n.º 1014/2014.

8 Artigo 97.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento FEAMP (relatório do Infosys).

9 Artigo 114.º do Regulamento FEAMP, que complementa o artigo 50.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (o «Regulamento Disposições Comuns» (RDC)).

10 Artigo 115.º do Regulamento FEAMP, em conjugação com o artigo 56.º do Regulamento Disposições Comuns.

11 Artigos 115.º, 116.º e 117.º do Regulamento FEAMP, em conjugação com os artigos 55.º, 56.º e 57.º do RDC.

12 Artigo 21.º, n.º 1, do RDC.

13 COM(2018) 48 final.

14 Os documentos e relatórios destas reuniões estão disponíveis em https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_pt.

A Comissão criou uma unidade de apoio técnico denominada FAME (acompanhamento e avaliação da pesca e da aquicultura)[15], a fim de garantir que os Estados-Membros aplicam o SCAA de forma coerente. Este serviço de apoio foi prestado por um contratante externo ao longo dos sete anos do período de programação. As reações, as experiências e os conhecimentos foram recolhidos junto das AG e desenvolvidos com a unidade de apoio FAME. Os documentos de trabalho e os relatórios elaborados pelo FAME estão disponíveis na página Web Europa[16]. Este último ajuda a Comissão e os Estados-Membros a elaborar, executar e analisar cada um dos aspetos enunciados no presente capítulo.

15 Mais informações sobre o FAME estão disponíveis em https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_pt.

16 https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_pt

Que informações pode o SCAA prestar sobre o FEAMP?

O SCAA combina informações em matéria de acompanhamento e avaliação provenientes de várias fontes. As informações relativas às operações financiadas podem ser combinadas com informações contextuais relativas à situação nos Estados-Membros e também com bases de dados externas, como o ficheiro da frota comum.

- Os indicadores comuns de resultados transmitem informações de nível mais elevado. Por exemplo, graças ao apoio do FEAMP, foram mantidos 31 594 empregos nas comunidades costeiras nos setores das pescas, da aquicultura e da transformação.
- As despesas podem ser avaliadas em função das medidas do Regulamento FEAMP para as quais foram autorizadas. Por exemplo, cerca de 33 % do financiamento total do FEAMP foi afetado a medidas de apoio à biodiversidade (1 637 milhões de EUR).
- Pode também ser facultada uma análise mais pormenorizada por setor. Por exemplo, 13 123 navios beneficiaram de um apoio do FEAMP. Cerca de 25 % das despesas do FEAMP consagradas aos navios destinaram-se a navios do setor da pequena pesca costeira (124 milhões de EUR).

Todos os exemplos apresentados podem ser discriminados por Estado-Membro. Os valores apresentados dizem respeito ao estado de execução do FEAMP em 31 de dezembro de 2020. Podem consultar-se mais informações e exemplos nos relatórios de execução do FEAMP, disponíveis no sítio Web da DG MARE[174].

2.1. Lógica de intervenção do FEAMP

A lógica de intervenção descreve a forma de interação entre as decisões políticas, as medidas tomadas e os resultados pretendidos. Trata-se da pedra angular do acompanhamento e da avaliação, começando ao nível estratégico e continuando ao nível dos programas e operações individuais.

O artigo 5.º do Regulamento FEAMP define os objetivos da UE. A nível estratégico, estes são repartidos por prioridades da UE e objetivos específicos, como estabelecido no artigo 6.º do Regulamento FEAMP. Os Estados-Membros que executam o FEAMP[18] elaboram um PO, que dá resposta às necessidades de apoio dos Estados-Membros em causa, optando entre as 51 medidas disponíveis para o efeito. Os Estados-Membros analisam as suas forças, fraquezas, oportunidades e ameaças (SWOT) para identificar as suas necessidades. Esta análise permite-lhes tomar decisões sobre as medidas adequadas e a sua intensidade. Os Estados-Membros também selecionam os devidos indicadores de resultados e de realizações e fixam metas e objetivos intercalares para os indicadores financeiros, de realizações e de resultados, que são utilizados para acompanhar os progressos realizados e facilitar a sua avaliação. A Comissão aprova o PO. Durante todo o período de execução, os Estados-Membros podem alterar os seus programas com vista a

17 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/funding/fisheries-and-aquaculture-monitoring-and-evaluation-fame_pt

18 Todos os Estados-Membros exceto o Luxemburgo.

refletir a evolução das necessidades, na sequência da aprovação do programa pela Comissão.

A lógica da intervenção foi proposta como uma estrutura predefinida para dar resposta às necessidades de todos os Estados-Membros. Contudo, durante a execução, tornou-se evidente que uma abordagem mais flexível funcionaria melhor. Alguns aspetos funcionaram bem, tal como as prioridades da UE, pois facilitaram a agregação de dados a nível dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI)[19]. Outros aspetos, como os objetivos temáticos[20] (ou seja, a agregação de nível superior que representa as 11 prioridades de investimento dos FEEI), revelaram-se pouco relevantes para o FEAMP dado este último dispor de um orçamento comparativamente reduzido para essa análise de alto nível.

Em alguns casos, as ligações rígidas entre os diferentes aspetos da lógica de intervenção do FEAMP dificultaram os trabalhos realizados. O Regulamento FEAMP criou ligações entre as prioridades e as medidas da UE, concebendo certas medidas de forma muito restrita. Por exemplo, dividiu em 11 categorias os investimentos produtivos na aquicultura. Na prática, considerou-se que os Estados-Membros não recorreram corretamente a essas medidas definidas de forma tão restrita, pois preferiram conceder financiamento no âmbito das medidas mais gerais, abrangendo os mesmos objetivos.

O Regulamento Delegado (UE) 1014/2014 da Comissão[21] criou uma ligação entre as prioridades da UE e os indicadores de resultados comuns. A aplicação das medidas pelos Estados-Membros contribui para os indicadores de resultados. A secção 2.2 expõe as observações relativas aos indicadores de resultados efetuadas ao longo da execução do programa.

Durante a execução, foi necessário analisar a forma como as medidas do FEAMP e a natureza das operações apoiadas ao abrigo de cada medida contribuíram para a realização dos objetivos da PCP. Para o efeito, foram concebidos métodos *ad hoc* em seminários, com o apoio de conhecimentos técnicos especializados. A disponibilidade dos dados pormenorizados a nível operacional facilitou esta análise.- Por exemplo, considerou-se que as operações executadas ao abrigo de 11 medidas do FEAMP (por exemplo, inovação nos termos do artigo 47.º, investimento produtivo na aquicultura nos termos do artigo 48.º, n.º 1, alíneas a) a d) e f) a h), e a consecução de serviços ambientais pela aquicultura nos termos do artigo 54.º) ajudaram a alcançar o objetivo da PCP de promover o desenvolvimento de atividades aquícolas sustentáveis. Este tipo de análise revelou a importância de dispor de informações pormenorizadas sobre cada operação.

---

19 https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_pt

20 https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/policy/what/glossary/t/thematic-objectives

21 Regulamento Delegado (UE) n.° 1014/2014 da Comissão, de 22 de julho de 2014, que completa o Regulamento (UE) n.° 508/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas e que revoga os Regulamentos (CE) n.° 2328/2003, (CE) n.° 861/2006, (CE) n.° 1198/2006 e (CE) n.° 791/2007 do Conselho e o Regulamento (UE) n.° 1255/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho no que respeita ao conteúdo e estrutura de um sistema comum de acompanhamento e avaliação para as operações financiadas pelo Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (JO L 283 de 27.9.2014, p. 11).

Exemplo: ligação entre as prioridades da UE, os objetivos específicos, as medidas e os indicadores de resultados

A prioridade n.º 1 da UE (promover uma pesca ambientalmente sustentável, eficiente em termos de recursos, inovadora, competitiva e baseada no conhecimento) prossegue seis objetivos específicos.

A cada objetivo específico corresponde uma série de medidas correspondentes. Por exemplo, nos termos da prioridade n.º 1 da UE, a cessação definitiva das atividades de pesca e o apoio aos sistemas de repartição das possibilidades de pesca são medidas (artigos 34.º e 36.º do Regulamento FEAMP, respetivamente) que contribuem para a realização do objetivo específico n.º 3 (assegurar o equilíbrio entre a capacidade de pesca e as possibilidades de pesca disponíveis).

São aplicáveis ao objetivo específico n.º 3 os indicadores de resultados 1.3 (evolução dos lucros líquidos) e 1.6 (variação da percentagem de frotas desequilibradas).

A forma como são proporcionados os dados de acompanhamento e de avaliação segue a estrutura da lógica de intervenção descrita, pois são facultados em três formatos principais:

- dados cumulativos sobre as operações (Infosys) apresentados no final de março de cada ano;
- relatórios anuais de execução (RAE) apresentados no final de maio de cada ano;
- avaliações efetuadas antes, durante e após o período de programação.

Estes dados contribuem para o conjunto de indicadores comuns de resultados que proporcionam informações essenciais sobre as realizações do FEAMP.

2.2. Indicadores comuns

Globalmente, os indicadores comuns do FEAMP proporcionaram uma boa base para acompanhar os progressos realizados na sua aplicação. Os seus valores são comunicados no Portal de Dados Abertos acessível ao público[22]. As observações sobre os indicadores estão indicadas a seguir.

- Os indicadores de contexto são essenciais para a análise SWOT e para determinar as necessidades dos Estados-Membros. Contudo, a sua inclusão na comunicação de informações não serviu para acompanhar os progressos realizados.
- O indicador de realizações mais fiável foi o número de operações, pois facilitou a programação e a comunicação de informações e pode ser consideravelmente melhorado se for combinado com outros dados operacionais.
- Alguns indicadores eram complexos e difíceis de utilizar «no terreno» devido à falta de dados ou a diferenças na recolha de dados entre os Estados-Membros (por exemplo, são consideradas variações positivas tanto as evoluções positivas como negativas dos indicadores — «evolução no respeitante às capturas indesejadas» ou «evolução no respeitante à eficiência da utilização de combustível na captura de peixe»).
- Alguns indicadores não eram plenamente adequados para aferir o efeito direto a médio prazo do FEAMP. Em vez disso, foram mais orientados para aferir os efeitos

[22] https://cohesiondata.ec.europa.eu/

da PCP independentemente do FEAMP (por exemplo, «evolução no respeitante às capturas indesejadas» ou «evolução na cobertura das zonas marinhas protegidas»).

- As AG evitaram indicadores mais complexos, pois estes eram frequentemente declarados como não aplicáveis ao nível do programa ou simplesmente não foram comunicados ao nível de operações individuais.
- Erros de comunicação ocorreram com frequência, devendo-se a maioria a uma má interpretação das definições dos indicadores e às diferentes práticas de recolha de dados. As definições foram clarificadas e melhoradas ao longo de todo o período de execução através da atualização periódica do documento de trabalho sobre as definições de indicadores[23]. Outros erros ocorreram devido à imprecisão nas unidades de aferição, por exemplo «milhares de EUR» em vez de simplesmente «EUR». Estes erros foram detetados e retificados nos relatórios e na programação, tendo as definições sido revistas para melhorar a sua utilização.
- Os Estados-Membros tinham a possibilidade de comunicar indicadores de resultados específicos aos programas. O seu interesse era limitado, salvo para a comunicação de informações pelo Estado-Membro em causa, uma vez que não podiam ser agregados a nível da UE.
- Na prática, considerou-se que os indicadores comuns de resultados definidos e destinados a ser utilizados unicamente no âmbito de determinadas medidas também eram adequados para outras medidas. A experiência adquirida durante a execução mostrou que uma estrutura mais flexível teria funcionado melhor.

Exemplo: três indicadores comuns de resultados do FEAMP, correspondentes às realizações do Fundo entre 2014 e 2020

1. **Número de operações financiadas pelo FEAMP que aplicam o sistema de controlo, inspeção e execução da UE:**

   previstas, em conformidade com os programas do Estados-Membro: **954 operações**

   realizadas, em conformidade com os RAE do Estado-Membro: **615 operações.**

2. **Número de novas empresas criadas por iniciativas financiadas ao abrigo do FEAMP em matéria de desenvolvimento local empreendidas por intervenientes locais:**

   previstas, em conformidade com os programas do Estados-Membro: **750 empresas**

   realizadas, em conformidade com os RAE do Estado-Membro: **486 empresas.**

3. **Número de empregos mantidos no setor das pescas graças ao apoio do FEAMP, calculado em unidades equivalentes a tempo completo (ETC):**

   previstos, em conformidade com os programas do Estados-Membro: **22 473 ETC**

[23] FAME, *Working paper on definitions of EMFF common indicators* («Documento de trabalho sobre a definição dos indicadores comuns do FEAMP»): https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_pt

criados, em conformidade com os RAE do Estado-Membro: **17 985 ETC**

2.3. Dados cumulativos sobre as operações (Infosys)

No período de 2014–2020, a comunicação de informações foi introduzida nos termos do artigo 97.º, n.º 1, do Regulamento FEAMP, levando à elaboração de dados de qualidade muito superior aos dados disponíveis a respeito do Fundo Europeu das Pescas (FEP) no período anterior (2007–2014). Contudo, a criação nos Estados-Membros de sistemas compatíveis e suficientemente fiáveis para agregar dados demorou algum tempo, graças por exemplo à deteção e eliminação de erros por unidade como a comunicação de «EUR» em vez de «milhares de EUR». A unidade de apoio do FAME elaborou vários documentos de trabalho e ferramentas informáticas de apoio para ajudar a criar os sistemas. Estas ferramentas foram concebidas para reduzir o número de erros na comunicação de informações e para diminuir o tempo necessário para selecionar, organizar e finalizar os dados antes de poderem ser utilizados na análise.

O Infosys proporciona um meio de registar os dados de forma bem estruturada, comum e coerente, o que permita a sua utilização para a monitorização, a avaliação e a comparação dos progressos realizados à escala dos Estados-Membros. A nível agregado da UE, tornou-se uma ferramenta imprescindível em matéria de fornecimento de dados fiáveis para a elaboração de relatórios e a tomada de decisões.

Quais as informações que o Infosys pode prestar sobre um projeto?

Os dados registados ao nível de uma operação ajudam a Comissão a compreender o contexto em que se insere. Por exemplo, um pescador de Almería (Espanha) que opera enquanto microempresa executa uma operação do FEAMP relacionada com a diversificação e novas formas de rendimento através do desenvolvimento do turismo da pesca recreativa no seu navio. O navio pode ser identificado pelo número do ficheiro da frota de pesca, que remete para informações sobre o tamanho, o motor, a classe e as principais artes de pesca do navio.

São facultadas as datas de início e de fim da operação, bem como os dados relativos ao custo total da operação e ao financiamento. Por exemplo, metade do financiamento provém do orçamento do FEAMP, sendo o restante uma combinação de financiamento público e privado.

É facultado o código da Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS) para a empresa, indicando a área local abrangida pela operação. Os dados podem igualmente demonstrar a importância da operação de promoção da igualdade de género no setor das pescas.

A operação é executada ao abrigo do artigo 30.º («Diversificação e novas formas de rendimento») do Regulamento FEAMP. O resultado é aferido pelo indicador comum «evolução dos lucros líquidos».

O artigo 97.º do Regulamento FEAMP exige que as AG forneçam à Comissão dados cumulativos sobre as operações selecionadas para financiamento. Os dados, apresentados anualmente no final de março, abrangem a execução até ao final do ano civil anterior. Tal como os sistemas de comunicação de informações de instrumentos de financiamento anteriores (o Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas e o FEP), este sistema de comunicação é designado de forma corrente por Infosys.

O grau de precisão apresentado a nível operacional nos relatórios do Infosys é próprio ao FEAMP. Os dois regulamentos de execução[24] proporcionam informações pormenorizadas sobre os dados necessários e a estrutura da base de dados. Os dados descrevem os progressos e as realizações de cada operação, indicando o que vai acontecendo «no terreno». Incluem informações essenciais sobre o beneficiário (por exemplo, a dimensão da empresa ou o género) e a operação (tipo de atividades, orçamento, número de pescadores envolvidos, superfície total em causa, etc.). A fim de limitar os encargos administrativos para as AG e os beneficiários, a maioria dos dados Infosys provém de informações já armazenadas em bases de dados nacionais criadas para cumprir os requisitos de registo e armazenamento de dados para operações individuais.

2.4. RAE

Nos termos do artigo 114.º do Regulamento FEAMP e do artigo 50.º do Regulamento Disposições Comuns (RDC), deve ser transmitido à Comissão um RAE para cada programa até 31 de maio de cada ano. Os RAE resumem as principais realizações e desafios deparados na execução dos PO e, tal como o Infosys, abrangem a execução até ao final do ano civil anterior. A Comissão e os Estados-Membros servem-se da panorâmica geral em matéria de execução que os RAE proporcionam para analisar as realizações e efetuar ajustamentos sempre que necessário.

Os RAE proporcionam dois tipos de informações, isto é, informações qualitativas que descrevem as principais realizações e desafios, e informações quantitativas que contêm dados agregados sob a forma de quadros. Contêm ainda uma dotação financeira indicativa a nível das medidas.

Os RAE constituem fontes de informação valiosas, especialmente no que respeita à forma como a execução do programa evoluiu ao longo do período de programação, aos elementos que foram coroados de êxito e àqueles que suscitaram dificuldades e desafios.

As informações contidas num RAE dizem respeito ao estado de execução no final do mês de dezembro precedente. Tendo em conta o tempo necessário para a elaboração, apresentação e aceitação do relatório, e para a apresentação das revisões necessárias, os dados do relatório têm, normalmente, cerca de nove meses no momento da publicação.

Por um lado, os dados dos RAE também são utilizados para agregar dados a nível dos FEEI e são disponibilizados ao público no Portal de Dados Abertos[25]. Por outro lado, o Infosys é utilizado para uma análise mais técnica e pormenorizada. Os seus dois fluxos de informação separados para os dados quantitativos tornaram a análise mais complexa, pois os dados daí resultantes devem ser comparados para detetar diferenças e erros.

---

[24] Regulamentos de Execução (UE) n.º 1242/2014 e (UE) n.º 1243/2014 da Comissão.

[25] https://cohesiondata.ec.europa.eu/

O que nos diz um RAE sobre a execução?

Os RAE proporcionam informações sobre questões que afetam a execução e o desempenho do programa, descrevendo o enquadramento económico e jurídico nacional. Estas informações são importantes para que a Comissão possa formular observações e trabalhar com os Estados-Membros sobre os desafios específicos com que estes se deparam a fim de melhorar a execução. Os relatórios fornecem informações pormenorizadas sobre o apoio à pequena pesca costeira, por exemplo sobre a substituição ou modernização de motores principais ou auxiliares.

Os RAE descrevem igualmente as atividades que fazem parte do plano de avaliação do programa e resumem as avaliações realizadas. Os relatórios de 2017 e 2019 incluíram secções especiais que fornecem informações adicionais sobre o apoio aos objetivos em matéria de alterações climáticas e ao crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

2.5. Avaliações

Os Estados-Membros realizaram avaliações *ex ante*[26] como base para a conceção dos programas que apresentaram à Comissão juntamente com os PO. A Comissão elaborou uma síntese das avaliações *ex ante*[27]. Esta síntese mostrou que o principal benefício da avaliação *ex ante* foi o apoio prestado na realização de análises SWOT, na identificação das necessidades de intervenção específicas dos programas e na quantificação das metas dos indicadores.

Todos os programas também incluem um plano de avaliação destinado a garantir avaliações regulares e um acompanhamento adequado. As avaliações devem avaliar a eficácia, eficiência e o impacto do FEAMP[28]. Pelo menos uma vez por cada período de programação, deve ser realizada uma avaliação para determinar de que forma o FEAMP ajudou na consecução dos objetivos de cada prioridade da UE. Estas avaliações serão tidas em conta na avaliação *ex post* do FEAMP e estão previstas para o final de 2024[29].

O tipo de avaliação realizada mais frequentemente pelos Estados-Membros é a avaliação de processos e procedimentos, a maioria das quais é estruturada para avaliar a eficácia e a eficiência dos processos a nível do PO, por medidas e objetivos específicos. Os exemplos de avaliações específicas realizadas incluem:

- uma avaliação da execução do desenvolvimento local empreendida por intervenientes locais;
- uma análise custo-benefício de um regime de desmantelamento;
- uma avaliação de um sistema de entalhe em V dos lavagantes;
- uma avaliação de um regime de pesca sustentável;

[26] Artigo 55.° do RDC.

[27] https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/a47f1ad1-055d-11e7-8a35-01aa75ed71a1

[28] Artigo 115.º do Regulamento FEAMP e o artigo 56.º do RDC.

[29] Artigo 57.° do RDC.

- uma avaliação dos sistemas aquícolas de recirculação;
- uma avaliação de impacto dos setores da economia azul;
- uma avaliação *ex ante* da utilização de instrumentos financeiros.

Segundo as informações sobre as avaliações fornecidas nos RAE, foram identificados três resultados principais:

- alterações dos PO em consonância com as observações formuladas nas avaliações, principalmente para reafetar o financiamento de medidas que atraíram menos interesse para medidas com maior procura;
- a simplificação, a racionalização e o ajustamento das regras e procedimentos nacionais;
- a elaboração de ideias e projetos de estruturas de programas para o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura (FEAMPA).

A síntese da avaliação dos RAE e os seminários de apoio à avaliação e de reforço das capacidades[30] da unidade de acompanhamento e avaliação das pescas e da aquicultura (FAME) mostraram que a qualidade e o âmbito das avaliações variavam significativamente consoante os Estados-Membros, pois dependiam em grande medida do seguinte:

- a organização das AG e a sua eficácia na supervisão do programa nacional;
- o nível de especialização dos peritos contratados;
- o grau de preparação e de especialização aplicados para:
    - definir os parâmetros de referência para uma avaliação;
    - formular questões de avaliação adequadas;
    - especificar os critérios de seleção das propostas para efeitos de avaliação.

Os Estados-Membros registaram dificuldades para decidir sobre o número e âmbito das questões de avaliação, resultando numa avaliação que pode ser demasiado geral ou demasiado centrada num tema específico, em função do tempo e do orçamento disponíveis.

Exemplos de apreciações que avaliam o desempenho e a execução

Em 2020, um Estado-Membro realizou uma avaliação do desempenho e uma avaliação do processo de execução. A avaliação do desempenho centrou-se na eficácia das medidas do FEAMP na consecução dos objetivos e metas específicos do PO. A avaliação do processo de execução avaliou a eficácia e a eficiência do mecanismo de execução do apoio do FEAMP, tendo em conta as estruturas de gestão e os métodos de execução.

Com base nas avaliações, o Estado-Membro decidiu rever os objetivos para a execução do programa e reafetar fundos de medidas que não são suscetíveis de utilizar a totalidade da sua dotação para medidas com maior procura. As recomendações subsequentes sugeriram a racionalização do número de intervenções para tornar a administração mais eficiente e proporcionar maior clareza aos candidatos. Também sugeriram a melhoria do

[30] Seminários para ajudar as autoridades de gestão a melhorar a qualidade e das suas atividades, bem como para aprofundá-las. Por exemplo, ajudando a conceber questões de avaliação específicas, adaptadas aos recursos e às informações disponíveis para os trabalhos.

sistema informático e a simplificação dos procedimentos de gestão dos programas, permitindo nomeadamente o tratamento em linha das subvenções.

2.6. Quadro de desempenho

Os artigos 21.º e 22.º do RDC constituem a base para o quadro de desempenho e a sua aplicação à revisão dos programas. A análise de desempenho avaliou a consecução dos objetivos intercalares dos programas ao nível das prioridades da UE, utilizando as informações facultadas nos RAE que foram apresentados pelos Estados-Membros em 2019.

Para cada programa do FEAMP, a Comissão adotou decisões sobre as prioridades da UE que tinham atingido os seus objetivos intercalares (indicadores financeiros e de realizações). A reserva de desempenho (ou seja, 5 % a 7 % da dotação para cada prioridade, conforme decidido pelo Estado-Membro em causa) foi atribuída a estas prioridades. A reserva de desempenho para as prioridades que não atingiram os seus objetivos intercalares foi reafetada às prioridades que os atingiram.

O quadro de desempenho, em especial a revisão dos programas, exigiu uma análise e a adoção de decisões. A revisão proporcionou um incentivo para melhorar a aplicação, embora este incentivo fosse ténue. A consequência do desempenho insuficiente foi a transferência obrigatória de fundos de uma prioridade da UE para outra, o que corresponde à ação lógica da AG no sentido de melhorar a aplicação em circunstâncias normais, até mesmo sem a revisão.

3. QUADRO DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DO FEAMPA

O quadro de acompanhamento e avaliação (QAA) do FEAMPA foi criado enquanto parte integrante do quadro de desempenho do orçamento da UE[31]. Este quadro de desempenho inclui conceitos como indicadores de desempenho principais, relatórios harmonizados e acompanhamento das despesas consagradas a aspetos horizontais como o clima e o ambiente. Por conseguinte, todos os fundos dispõem de um quadro específico. O QAA do FEAMPA baseia-se na experiência adquirida durante a execução do FEAMP, como descrito na secção 2. A presente secção descreve sucintamente as novidades do QAA. Todos os pormenores serão publicados num documento de trabalho que será disponibilizado na página do FEAMPA do sítio Web da DG MARE[32].

A lógica de intervenção do FEAMPA é mais flexível do que a do FEAMP, pois há menos prioridades e menos objetivos específicos, e as medidas pormenorizadas do FEAMP bem definidas deixaram de ser utilizadas como instrumento de programação e acompanhamento. Em contrapartida, os Estados-Membros têm a liberdade de escolher e definir medidas específicas para as suas próprias necessidades.-

Os Estados-Membros também têm a liberdade de escolher os indicadores de resultados comuns mais adequados para aferir os efeitos da sua ação. Os indicadores dos resultados

31 Descrito no COM(2021) 366 final.

32 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/funding/emfaf_pt

estabelecidos no Regulamento FEAMPA[33] e o número de indicadores foi reduzido de 35 para 22 (25 incluindo subindicadores) no âmbito do FEAMP. Foram simplificados e descritos de forma a eliminar muitas das incertezas e erros relacionados com os indicadores do FEAMP.

No âmbito do FEAMPA, os Estados-Membros não apresentam RAE. Em vez disso, apresentam dados quantitativos mais estruturados e mais regulares, como especificado no RDC 2021–2027[34]. Duas vezes por ano, estes dados quantitativos são complementados por dados de execução a nível operacional (Infosys). As reuniões anuais de avaliação do desempenho entre a AG e a Comissão constituem uma oportunidade para abordar os aspetos qualitativos do programa.

As avaliações continuam a ser um aspeto fundamental do quadro. Os Estados-Membros devem avaliar os seus programas com base num ou mais critérios, nomeadamente a eficácia, a eficiência, a relevância, a coerência e o valor acrescentado da União[35]. O objetivo consiste em melhorar a qualidade da conceção e execução dos programas. As avaliações podem também abranger outros critérios pertinentes, como a inclusividade, a não discriminação e a notoriedade. O quadro prevê igualmente uma avaliação intercalar e final da execução do FEAMPA.

O artigo 16.º do RDC 2021–2027 estabelece o quadro de desempenho. O quadro fixa objetivos intercalares e metas para os indicadores de realizações e de resultados e associa-os a objetivos específicos, o que facilita o acompanhamento, a prestação de informações e a avaliação do desempenho do fundo durante o período de execução. O Regulamento FEAMPA não prevê uma análise do desempenho nem a subsequente atribuição de uma reserva de desempenho.

O quadro Table 1 apresenta uma panorâmica das diferenças mais significativas entre o período de 2014–2020 e o período de 2020–2027. Globalmente, o acompanhamento e a avaliação no âmbito do quadro do FEAMPA foram simplificados e proporcionam maior coerência e flexibilidade do que no do FEAMP.

Quadro 1: Comparação entre os QAA do FEAMP e do FEAMPA

Aspeto	**2014–2020 SCAA (FEAMP)**	**2021–2027 MEF (FEAMPA)**
Lógica de intervenção	Predefinida	Maior flexibilidade e menos condicionalismos
Prioridades	6	4
Objetivos específicos	17	10

[33] Regulamento (UE) 2021/1139 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de julho de 2021, que cria o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e que altera o Regulamento (UE) 2017/1004.

[34] Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos.

[35] Artigo 44.° do RDC de 2021–2027.

Aspeto	2014–2020 SCAA (FEAMP)	2021–2027 MEF (FEAMPA)
Medidas	Predefinidas no Regulamento FEAMP	Nenhuma medida; Os Estados-Membros especificam os seus tipos de ação a nível do objetivo específico (excluindo ações inelegíveis)
Indicadores de contexto	53	Nenhum
Indicadores de resultados	35 incluindo subindicadores	25 incluindo subindicadores
Indicadores de realizações	28	1
Tipos de operação	160	66
Prestação anual de relatórios	Uma vez	Dados a nível operacional: Duas vezes Dados financeiros; Três vezes
Plano de avaliação	Sim, parte do PO	Sim, documento interno
Avaliação	Avaliação *ex ante* em 2015 (Estados-Membros), avaliações durante o período de execução (Estados-Membros), avaliação *ex post* em 2014 (Comissão)	Avaliações durante o período de execução (Estados-Membros), avaliação intercalar em 2024 (Comissão), avaliação de impacto em 2029 (Estados-Membros), avaliação *ex post* em 2031 (Comissão)
Quadro de desempenho	Incluído, mas não foram facultadas orientações	Incluído; Estados-Membros receberam um documento metodológico do quadro de desempenho[36]

Fonte: FAME, 2021

4. CONCLUSÃO

Aquando da sua criação em 2014, o SCAA do FEAMP permitiu apresentar pela primeira vez relatórios comparáveis a nível operacional entre os Estados-Membros. O sistema baseava-se numa lógica de intervenção predefinida e num conjunto de indicadores comuns. A sua estrutura rígida criou algumas dificuldades, por exemplo no que respeita ao nível de pormenor das medidas de execução do financiamento, diferentes interpretações dos requisitos e das definições entre os Estados-Membros, bem como escalas de intervenção distintas em comparação com os outros FEEI. A Comissão, com a assistência da unidade de apoio do FAME, tem trabalhado continuamente para resolver estas questões. O FAME também proporcionou o apoio, a análise e a formação necessários tanto aos Estados-Membros como à Comissão. Os seminários, os documentos de trabalho e o apoio *ad hoc* basearam-se numa experiência coletiva. Permitiram uma grande harmonização e melhoria da capacidade das AG no sentido de recolherem dados, prestarem informações e avaliarem o desempenho do FEAMP. A experiência adquirida com a execução do FEAMP tem sido

[36] O documento de trabalho sobre a metodologia do quadro de desempenho foi distribuído e apresentado em junho de 2021. O seu objetivo consiste em facilitar a aprovação dos programas, a fim de fornecer um modelo para a lógica de intervenção dos programas dos Estados-Membros e fornecer uma base para a seleção dos indicadores e a especificação (e subsequente revisão) dos objetivos intercalares, objetivos e estimativas financeiras. Estes aspetos podem constituir uma base para a elaboração do plano de acompanhamento e avaliação numa fase posterior e fornecer aos programadores e às partes interessadas orientações sobre o armazenamento de conhecimentos nas suas organizações.

fundamental para o desenvolvimento de um quadro mais racional e simplificado para o período de 2021–2027.