



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 20.5.2008

SEC(2008) 1886

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

Documento de acompanhamento das

Propostas de

REGULAMENTO DO CONSELHO que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo aos agricultores no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores

REGULAMENTO DO CONSELHO que altera os Regulamentos (CE) n.º 320/2006, (CE) n.º 1234/2007, (CE) n.º 3/2008 e (CE) n.º /2008 com vista à adaptação da política agrícola comum

REGULAMENTO DO CONSELHO que altera o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader)

DECISÃO DO CONSELHO que altera a Decisão 2006/144/CE do Conselho relativa às orientações estratégicas comunitárias de desenvolvimento rural (Período de programação 2007-2013)

Síntese da avaliação de impacto

{COM(2008) 306 final}

{SEC(2008) 1885}

1. INTRODUÇÃO

O "exame de saúde" da política agrícola comum (PAC) tinha por objectivos avaliar os efeitos da reforma da PAC de 2003 e introduzir os ajustamentos necessários para simplificar e aumentar a eficácia desta política, preparando-a para dar resposta às actuais oportunidades de mercado e fazer face aos novos desafios.

Os primeiros resultados da avaliação da reforma de 2003 são, em geral, positivos, indicando que não é necessário nem desejável proceder a uma reforma fundamental da PAC até ao final do período coberto pelas perspectivas financeiras actuais (isso é, até 2013). No entanto, a evolução, em paralelo, dos mercados e das políticas e a experiência adquirida até agora com a execução da reforma tornam manifesto que a agricultura da União Europeia deve fazer face a um contexto em rápida mutação e que é necessário proceder a ajustamentos da PAC impossíveis de prever aquando da reforma de 2003.

Os três grandes temas abordados pelo "exame de saúde" dizem respeito aos três regulamentos de base da PAC:

o Regulamento (CE) n.º 1782/2003, que cobre todos os aspectos relativos ao regime de pagamento único (RPU) - actualmente o principal dispositivo de apoio à agricultura,

o Regulamento (CE) n.º 1234/2007, que cobre os aspectos relativos à organização comum de mercado (OCM) única,

o Regulamento (CE) n.º 1698/2005, que cobre os aspectos relativos à política de desenvolvimento rural.

A avaliação de impacto passa em revista os aspectos acima referidos e analisa os efeitos das potenciais alterações da PAC, com base no exame de numerosos estudos efectuados a nível interno e externo.

Foi organizada uma consulta pública com as partes interessadas, que incluiu dois seminários públicos, um dedicado à apresentação global do "exame de saúde" e outro a questões relativas ao sector do leite e produtos lácteos. As partes interessadas foram convidadas a contribuir para a preparação de propostas com base num questionário. Foi recebido um grande número de contribuições, amplamente representativas dos Estados-Membros e das partes interessadas.

2. REGIME DE PAGAMENTO ÚNICO

Com a introdução do RPU, as ajudas agrícolas dissociadas tornaram-se o elemento central da reforma da PAC de 2003. Os Estados-Membros podiam optar entre dois modelos de base para a aplicação deste regime: o histórico ou o regional. A legislação actual não prevê a possibilidade de os Estados-Membros mudarem de opinião e ajustarem o seu modelo de RPU.

Contudo, à medida que prossegue a reforma da PAC, com a integração de mais sectores no RPU, há cada vez menos razões para excluir, *a priori*, essa possibilidade. A fim de avaliar o impacto potencial de um sistema que permita aos Estados-Membros optar por uma taxa de pagamento mais uniforme, foram analisadas quatro alternativas.

Considerou-se que a adopção, à escala da União Europeia, de uma taxa forfetária por hectare implica uma reforma radical e uma redistribuição massiva do apoio entre Estados-Membros. Fazer do RUPS, o regime transitório de pagamento por superfície nos novos Estados-Membros, um regime permanente aplicável em toda a União Europeia seria contrário ao princípio do apoio dissociado, já que um sistema desse tipo não se baseia em direitos fixos. As duas alternativas que consistem na passagem para uma taxa fixa harmonizando os pagamentos à escala regional, por direito ao pagamento ou por hectare, poderiam resolver problemas de equidade ligados à distribuição do apoio e, simultaneamente, minimizar o impacto que uma reorientação significativa do apoio teria no valor das terras.

Considerou-se igualmente desejável rever o artigo 69.º da legislação relativa ao RPU. Inicialmente concebida para facilitar a passagem para a dissociação, esta disposição poderia facilitar também os ajustamentos necessários em consequência das alterações propostas no âmbito do “exame de saúde”. Pretende-se essencialmente ter em conta os riscos que podem surgir em determinadas regiões devido à supressão gradual das quotas leiteiras e à prossecução da dissociação, bem como a necessidade de dispor de mecanismos de gestão dos riscos. Graças à referida revisão, os Estados-Membros poderiam canalizar uma parte do apoio de que dispõem a título do RPU para sectores e regiões específicos com necessidades especiais de carácter económico, social ou ambiental, o que permitiria atenuar os efeitos negativos no rendimento, contribuir para a vitalidade das zonas rurais e promover práticas agrícolas benéficas do ponto de vista ambiental.

Para evitar o risco de retrocesso em relação à orientação geral da PAC a favor da dissociação, é necessário estabelecer dois sublimites distintos no interior dos envelopes nacionais correspondentes. Um sublimite aplicar-se-ia ao ajustamento do apoio dissociado, a fim de garantir taxas fixas mais elevadas nas regiões em que a supressão das quotas leiteiras e a prossecução da dissociação possam criar riscos, ou à introdução de medidas de gestão dos riscos que satisfaçam os critérios da "caixa verde". O outro poderia aplicar-se a medidas de apoio associado ou a outras medidas de gestão dos riscos.

Uma vez que a condicionalidade cria um vínculo entre o apoio às explorações agrícolas e a legislação agrícola, o seu âmbito de aplicação foi examinado para verificar se era possível precisar melhor os requisitos legais de gestão (RLG) e as boas condições agrícolas e ambientais (BCAA), tomar em consideração as problemáticas da alteração climática e da gestão da água e manter os benefícios ambientais da retirada de terras da produção. Foram ponderadas duas abordagens: a primeira consistia em identificar os requisitos cuja supressão teria por efeito reduzir a carga administrativa sem se repercutir na ambição actual da condicionalidade, como os requisitos não directamente ligados às actividades ou terras agrícolas, cujo incumprimento não pode ser imputado aos agricultores e que são da responsabilidade dos Estados-Membros, mais do que dos agricultores, sendo, portanto, difíceis de controlar no âmbito da condicionalidade.

A segunda abordagem examinava o alargamento do âmbito de aplicação da condicionalidade, acrescentando determinados actos jurídicos importantes para as actividades agrícolas, que poderiam contribuir para dar resposta aos novos desafios e/ou manter os benefícios ambientais da retirada de terras da produção. Foi igualmente examinada a forma de introduzir a gestão da água no âmbito de aplicação da condicionalidade, nomeadamente através da sua inclusão nas BCAA. A fim de manter os benefícios ambientais da retirada de terras da produção, considerou-se adequado introduzir uma nova norma relativa às faixas de protecção e reforçar a norma actual em matéria de manutenção das características da paisagem.

Em alguns sectores, o apoio está parcialmente associado. Este apoio associado deve ser totalmente dissociado para aumentar a competitividade do sector agrícola e favorecer a sua orientação para o mercado. Em certos casos, esta medida pode ter consequências no que se refere aos benefícios ambientais proporcionados pelos instrumentos actuais e à vitalidade das zonas rurais. Segundo a análise, os maiores impactos serão sentidos nos sectores e regiões em que os prémios associados representam uma parte importante da margem do agricultor, como o sector das vacas em aleitamento e o dos ovinos. No sector dos cereais e na restante produção de carne de bovino, o impacto não seria tão significativo.

No respeitante aos limites dos pagamentos, a situação caracteriza-se actualmente por um pequeno número de pagamentos muito elevados e um grande número de pagamentos muito reduzidos. Examinou-se até que ponto a introdução de limites máximos individuais poderia tornar mais equitativa a distribuição dos pagamentos entre agricultores. Concluiu-se que esta medida iria afectar um número muito baixo de explorações agrícolas num pequeno número de Estados-Membros, especialmente na UE-10, e provocar cortes significativos dos pagamentos directos concedidos, criando o risco de fraccionamento das explorações para fugir aos limites máximos. Por outro lado, limites máximos individuais progressivos permitiriam manter o carácter mais geral da medida em toda a União Europeia, com um impacto muito menor no montante da redução dos pagamentos directos e dos rendimentos das explorações agrícolas afectadas.

Foi ainda examinada a possibilidade de aumentar os limites mínimos dos pagamentos, a fim de reduzir a carga administrativa para os Estados-Membros. Consoante o nível a que este limite mínimo seja fixado, a percentagem de beneficiários que seriam excluídos dos pagamentos poderia variar enormemente nos Estados-Membros. Deixar a estes últimos a possibilidade de optar entre uma superfície mínima ou um montante mínimo permitir-lhes-á um melhor ajustamento às suas necessidades específicas.

3. APROVEITAR AS OPORTUNIDADES DE MERCADO

As opções propostas para os ajustamentos da intervenção no sector dos cereais e a retirada de terras da produção foram examinadas com o intuito de determinar se, mantendo a intervenção como rede de segurança em caso de perturbações de mercado, podiam tornar o sector mais competitivo e orientado para o mercado e facilitar a adaptação dos agricultores às condições de mercado, bem como de identificar medidas susceptíveis de provocar benefícios ambientais semelhantes aos decorrentes da retirada de terras nos casos em que tais benefícios possam ser comprometidos pela supressão deste mecanismo.

Fixar no nível zero os níveis de intervenção para todos os cereais forrageiros torna mais fácil apoiar, se necessário, o conjunto dos mercados de cereais (uma vez que os preços dos cereais evoluem em paralelo), sem a desvantagem de reduzir artificialmente a competitividade da cevada. A introdução de procedimentos de concurso simplificaria as regras da intervenção no sector dos cereais e harmonizá-las-ia com as de outras OCM.

Suprimir a obrigação de retirada de terras poria, provavelmente, de novo em produção uma superfície correspondente a cerca de metade das terras actualmente cobertas pelo regime de retirada obrigatória. Para manter os benefícios ambientais da retirada, foi sugerido o estabelecimento de uma percentagem fixa da superfície total, a considerar como uma zona de "compensação/prioridade ambiental", com certas características paisagísticas. Contudo, desse modo estaríamos a tentar resolver uniformemente em todos Estados-Membros um problema potencial que não reveste a mesma importância em todos eles, pelo que esta solução não permitiria necessariamente compensar as perdas ambientais no local em que elas se verifiquem. Se a percentagem fixa de retirada das terras da produção para todos os agricultores for substituída por novas normas destinadas a reflectir as características paisagísticas acima referidas, uma lista alargada das BCAA permitiria aos Estados-Membros proteger essas características melhor do que actualmente. Além disso, o reforço da retirada de terras no âmbito do segundo pilar permitiria focalizar os benefícios ambientais onde sejam mais necessários, embora o impacto destas medidas dependa das disposições previstas pelos programas de desenvolvimento rural dos diferentes Estados-Membros.

As quotas leiteiras impedem o sector de realizar os objectivos da reforma da PAC, uma vez que reflectem preocupações de há duas décadas, em vez de permitirem reagir às oportunidades actuais. Foi analisada a possibilidade de proceder à sua supressão gradual, tendo sido comparadas várias opções em referência a uma situação de manutenção das quotas. Neste último caso, a limitação da produção combinada com o aumento da procura leva ao aumento do preço do leite, mas trava a orientação para o mercado e a competitividade dos produtores e dos transformadores.

Por outro lado, na hipótese de se suprimirem as quotas quando estas chegarem ao seu termo em 2015/2016, a produção aumentará fortemente para corresponder à procura, provocando uma forte diminuição dos preços. No caso das duas opções de supressão gradual, as diminuições dos preços e a adaptação da produção são mais suaves, mas a extensão dos ajustamentos difere, consoante as opções. A opção de um ligeiro aumento anual das quotas permite um ajustamento dos preços mais suave ao longo do período de transição, mas, nos dois cenários de supressão gradual, o preço da manteiga baixa ao nível dos preços de intervenção.

A transição para a supressão gradual das quotas leiteiras tem repercussões sociais e ambientais. A transição harmoniosa prevista nos cenários de supressão gradual impede uma reestruturação rápida e permite preparar e adaptar medidas de acompanhamento destinadas a remediar problemas sociais e ambientais que possam surgir.

Finalmente, para uma série de pequenos regimes de apoio, optar pela manutenção do *statu quo* é contrário à dinâmica da reforma de 2003 da PAC em termos de competitividade, orientação para o mercado e simplificação do regime de apoio. Embora na maioria das regiões a dissociação plena tivesse um impacto positivo no rendimento agrícola, devido à maior eficácia da transferência do apoio directo, poderia prejudicar regiões específicas em que a produção local é crucial para a viabilidade da cadeia agro-alimentar ou para o ambiente, pelo que é necessário prever que a transição se processe a um ritmo diferente consoante o sector.

Foi igualmente analisada a forma de melhor ter em conta a necessidade cada vez maior dos agricultores de instrumentos de gestão dos riscos, em consequência do impacto crescente da alteração climática e de uma maior orientação para o mercado. A introdução de novos instrumentos de gestão dos riscos deve contribuir para estabilizar o rendimento das explorações agrícolas, sem acarretar uma carga administrativa desnecessária ou custos orçamentais demasiado elevados.

A rede de segurança que a intervenção representa e a flexibilidade proporcionada pela dissociação parecem ser suficientes para fazer face aos riscos ligados aos preços; por conseguinte, não são necessários instrumentos de gestão dos riscos suplementares para este tipo de riscos. O alargamento do RPU a sectores que actualmente ainda não estão nele incluídos poderia também contribuir positivamente para atenuar a variabilidade dos preços para a população agrícola.

No que diz respeito às necessidades cada vez maiores no domínio dos riscos ligados à produção, um regime à escala da União Europeia não é exequível nesta fase. Tal regime seria demasiado dispendioso, para além de implicar mais uma carga administrativa para os agricultores e os Estados-Membros. Dada a diversidade dos riscos e crises que a UE enfrenta, a melhor solução para ajudar os agricultores a enfrentar as situações de crise passa por medidas heterogéneas. Uma harmonização a nível comunitário dos regimes de ajuda actualmente financiados com auxílios estatais poderia melhorar a transparência entre os Estados-Membros, favorecendo, simultaneamente, a consecução do objectivo da PAC de contribuir para a estabilidade de rendimento dos agricultores.

A inserção, possível no âmbito de um artigo 69.º revisto, de novos instrumentos de gestão dos riscos no contexto dos actuais mecanismos da PAC seria neutra no plano do orçamento global da UE. As contribuições nacionais dependeriam da preferência dos Estados-Membros, mas a introdução da medida seria, em todos os casos, facultativa. Além disso, os programas de desenvolvimento rural contêm medidas directamente relacionadas com a gestão dos riscos para a agricultura e a silvicultura, que proporcionam um apoio complementar para acções de prevenção nos domínios dos investimentos materiais e da formação do capital humano.

4. RESPONDER A NOVOS DESAFIOS

A comunicação sobre o “exame de saúde” identificou um certo número de desafios, novos ou já anteriormente existentes, que a PAC deve enfrentar (como a alteração climática, a bioenergia, a gestão da água e a biodiversidade) e considerou o desenvolvimento rural como um instrumento-chave para os abordar. A análise dos programas de desenvolvimento rural indica que as medidas disponíveis já proporcionam várias soluções para fazer face aos novos desafios e que os Estados-Membros já incluíram um número significativo de medidas relacionadas nos seus programas de desenvolvimento rural para o período 2007-2013.

A análise do impacto das opções propostas para fazer face aos "novos desafios" através de medidas de desenvolvimento rural centrou-se no impacto de tais propostas no melhoramento da capacidade de resposta da UE a esses desafios através de uma maior utilização de medidas do segundo pilar por parte dos Estados-Membros. Foram examinadas quatro opções, destinadas a canalizar fundos suplementares, através da modulação, para medidas existentes relacionadas com os "novos desafios", com a obrigação de informar sobre os novos financiamentos e definir indicadores de medidas nas regiões em que os "novos desafios" foram tomados em consideração.

Contudo, no actual período orçamental, as restrições aplicáveis ao orçamento do desenvolvimento rural na sequência da decisão de 2005 sobre as perspectivas financeiras, constituem um obstáculo à realização dos objectivos do segundo pilar. Há também que aumentar os recursos orçamentais, a fim de desenvolver os esforços necessários para responder aos novos desafios identificados na comunicação sobre o “exame de saúde”.

Foram analisados diferentes níveis de modulação, tendo sido avaliado o seu impacto nas transferências orçamentais líquidas entre Estados-Membros e o nível dos recursos de que estes dispõem a título do desenvolvimento rural, bem como o impacto em termos de rendimentos agrícolas para as explorações agrícolas e os sectores envolvidos. Uma vez que ainda não foi tomada uma decisão sobre o modo de distribuir os fundos modulados entre os Estados-Membros quando os novos Estados-Membros passarem a fazer parte do sistema, o objectivo era ilustrar o impacto potencial das possibilidades ponderadas. Foram analisadas diferentes possibilidades, que pressupunham um aumento global da modulação, obtido ao longo de etapas anuais idênticas a partir de 2009, embora tomando em consideração hipóteses distintas no respeitante à contribuição dos novos Estados-Membros. Optou-se por uma variante da ideia defendida pelo Parlamento Europeu, que introduz na modulação um elemento de progressividade, baseado em diferentes limiares de pagamento, o que permite dar uma resposta aos problemas de equidade em matéria de limitação dos pagamentos para os produtores individuais.

5. CONCLUSÕES

A execução da PAC actual mostra que o actual quadro político, reformado em 2003, contribui positivamente para cumprir os principais objectivos da PAC. A análise assinalou domínios em que os ajustamentos das políticas existentes permitiriam oferecer soluções mais adequadas.

No que diz respeito ao regime de pagamento de único, a sua aplicação e a inclusão progressiva da dissociação nos novos sectores tornam necessário autorizar os Estados-Membros a prever uma adaptação do modelo de RPU que tenham escolhido, a fim de uniformizar a taxa dos pagamentos. Esta medida permitirá dar resposta ao problema social que constituem as desigualdades na distribuição dos pagamentos entre agricultores.

A prossecução da dissociação, bem como a transição para o apoio aos produtores nos sectores ainda não integrados no RPU, permitiriam aumentar significativamente a orientação para o mercado da PAC, embora nalguns sectores a dissociação possa exigir medidas transitórias a fim de dar resposta a preocupações económicas, sociais ou ambientais. As soluções poderiam passar por uma revisão do artigo 69.º e pela introdução de períodos transitórios.

Rever o âmbito de condicionalidade contribuiria para diminuir a carga administrativa, assim como responder aos novos desafios que não eram tão presentes em 2003. Da mesma forma, o efeito combinado dos ajustamentos da condicionalidade e das medidas de desenvolvimento rural permitiria preservar os benefícios ambientais resultantes da retirada de terras da produção.

No respeitante aos mercados agrícolas, a supressão gradual das quotas leiteiras e a abolição da retirada de terras permitirão aos agricultores responder melhor às situações do mercado.

Por último, uma análise aprofundada mostrou que o actual conjunto de medidas disponíveis a título dos programas de desenvolvimento rural é suficiente para responder aos novos desafios. A melhor maneira de reforçar o papel destas medidas no âmbito da política de desenvolvimento rural consiste em criar mecanismos que incitem os Estados-Membros a recorrer a elas mais intensamente e em proporcionar meios financeiros suplementares através da modulação progressiva.