COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 18.11.2010
COM(2010) 672 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL E AO COMITÉ DAS REGIÕES

A PAC no horizonte 2020:

Responder aos desafios do futuro em matéria de alimentação, recursos naturais e territoriais

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL E AO COMITÉ DAS REGIÕES

A PAC no horizonte 2020:

Responder aos desafios do futuro em matéria de alimentação, recursos naturais e territoriais

1. INTRODUÇÃO

A Política Agrícola Comum (PAC) confronta-se com uma série de desafios, alguns inéditos, outros imprevistos, que convidam a UE a fazer uma escolha estratégica para o **futuro a longo prazo da sua agricultura e zonas rurais**. Para poder enfrentar estes desafios de uma forma eficaz, a PAC precisa de funcionar no contexto de políticas económicas sãs e de finanças públicas sustentáveis que contribuam para a realização dos objectivos da União.

A fim de preparar a presente Comunicação, a Comissão organizou um amplo debate público em 2010, que terminou com uma conferência em Julho de 2010[1]. O Conselho discutiu a reforma durante quatro presidências consecutivas, o Parlamento Europeu (PE) adoptou um relatório, estabelecido por sua própria iniciativa, sobre a PAC pós-2013[2] e a sua ligação com a Estratégia «Europa 2020», e tanto o Comité Económico e Social como o Comité das Regiões (CR) apresentaram tomadas de posição.

No decorrer destas discussões, a esmagadora maioria das opiniões expressas considerou que a futura PAC deve continuar a ser uma **política comum forte**, estruturada em torno dos seus **dois pilares**. Em termos gerais, as opiniões expressas recomendavam os seguintes objectivos estratégicos:

- Preservar o potencial de produção alimentar em toda a UE, numa base sustentável, de modo a garantir a **segurança alimentar** a longo prazo para os cidadãos europeus e a contribuir para a crescente procura mundial de alimentos, para a qual a FAO prevê um aumento de 70 % até 2050. Os incidentes recentes de maior instabilidade do mercado, muitas vezes exacerbados pelas alterações climáticas, destacam ainda mais estas tendências e pressões. A capacidade da Europa de garantir a segurança alimentar constitui uma escolha importante a longo prazo que não pode ser dada como certa.

- Apoiar as comunidades agrícolas que fornecem aos cidadãos europeus alimentos **variados**, **com valor** e **de qualidade** e produzidos de forma sustentável, no respeito dos requisitos em matéria de ambiente, água, saúde e bem-estar animais, fitossanidade e saúde pública. A gestão activa dos recursos naturais pela agricultura representa um instrumento importante para manter a paisagem rural e combater a perda de biodiversidade, contribuindo também

---

[1] Foram recebidas 5 600 contribuições para o debate público e a Conferência reuniu mais de 600 participantes.

[2] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0286&language=EN&ring=A7-2010-0204

para a mitigação das alterações climáticas e a adaptação às mesmas. Trata-se de uma base essencial para manter territórios dinâmicos e a viabilidade económica a longo prazo.

- Manter a viabilidade das comunidades rurais, para as quais a agricultura é uma actividade económica importante, que cria **emprego** local e é fonte de múltiplos benefícios económicos, sociais, ambientais e territoriais. Uma redução significativa da produção local também teria implicações no que respeita aos gases com efeito de estufa e às paisagens locais características e limitaria as escolhas para o consumidor.

A agricultura é uma parte integrante da economia e sociedade europeias. Em termos de efeitos indirectos, qualquer redução significativa da actividade agrícola europeia resultaria em perdas no PIB e no emprego em sectores económicos associados – nomeadamente no âmbito da cadeia de abastecimento agroalimentar, que depende do sector agrícola primário da UE para a entrada de matérias-primas de alta qualidade, competitivas e fiáveis, assim como em sectores não ligados à alimentação. As actividades rurais, desde o turismo e os transportes aos serviços e públicos e locais, também seriam afectadas. O despovoamento das zonas rurais iria provavelmente sofrer uma aceleração, com consequências ambientais e sociais importantes.

A reforma da PAC deve também ser prosseguida, a fim de promover a competitividade, a utilização eficaz dos recursos fiscais e os benefícios que os cidadãos europeus esperam de políticas públicas eficazes em termos de segurança alimentar, ambiente, **alterações climáticas** e equilíbrio social e territorial. O objectivo deve ser fomentar um crescimento mais sustentável, mais equilibrado e inclusivo nas zonas rurais da Europa.

Para alcançar este objectivo, em conformidade com a Comunicação relativa à Reapreciação do orçamento da UE[3] e a sua orientação de mercado, a futura PAC deverá conter um primeiro pilar **mais ecológico** e **equitativo** e um segundo pilar mais orientado para a **competitividade** e a **inovação**, as **alterações climáticas** e o **ambiente.** Tal permitiria à agricultura da UE libertar o potencial de produtividade latente, nomeadamente nos novos Estados-Membros, e contribuir para os objectivos da Estratégia «Europa 2020». Com o apoio exclusivamente orientado para os **agricultores activos e os serviços colectivos que eles fornecem à sociedade fossem remunerados,** a eficácia e eficiência do apoio seriam reforçadas e a PAC ganharia em legitimidade. Garantir a controlabilidade das medidas propostas e o prosseguimento do trabalho de simplificação da política agrícola são outros elementos essenciais para alcançar estes objectivos. Tudo isso deve ser levado a cabo tendo em conta recursos orçamentais limitados e o grave impacto da crise económica na agricultura.

2. O PROCESSO DE REFORMA DA PAC

Os principais objectivos da PAC previstos no Tratado de Roma permaneceram os mesmos ao longo dos anos. No entanto, o processo de reforma da PAC empreendido desde o início dos anos 90 alterou totalmente a estrutura desta política.

Os desafios abordados dizem respeito à capacidade de produção da agricultura, à crescente diversidade das zonas agrícolas e rurais depois dos sucessivos alargamentos e às exigências dos cidadãos da UE em matéria de ambiente, segurança e qualidade alimentar, nutrição saudável, saúde e bem-estar animais, fitossanidade, preservação do mundo rural, biodiversidade e alterações climáticas. Ao mesmo tempo, os instrumentos necessários para

[3] Reapreciação do orçamento da UE, COM(2010) 700.

atingir os objectivos também mudaram consideravelmente. Hoje, eles estão estruturados em torno de **dois pilares complementares**, o primeiro constituído pelas ajudas directas e as medidas de mercado e o segundo pelas medias plurianuais de desenvolvimento rural.

A introdução dos pagamentos directos serviu de alavanca para a adopção de reformas coerentes orientadas para o mercado e melhorou a competitividade do sector agrícola, incentivando os agricultores a adaptar-se às condições do mercado. Os pagamentos directos dissociados constituem actualmente um apoio ao rendimento de base e um apoio aos bens públicos básicos pretendidos pela sociedade europeia.

Por causa desta maior orientação para o mercado, as medidas de mercado, que foram no passado os principais instrumentos da PAC, representam actualmente apenas uma mera rede de segurança utilizada unicamente em caso de diminuições de preços significativas.

A política de desenvolvimento rural tem por objectivo promover a competitividade, a gestão sustentável dos recursos naturais e o desenvolvimento equilibrado das zonas rurais através de medidas mais específicas e direccionadas. Graças ao co-financiamento, confere aos Estados-Membros a flexibilidade necessária para abordarem as questões mais preocupantes no respectivo território. Outras iniciativas da PAC, como a política de qualidade, a promoção e a agricultura biológica, têm também um impacto importante na situação dos agricultores.

No seu conjunto, a actual série de medidas de política constitui a **principal contribuição da PAC**, ou seja, **uma agricultura da EU equilibrada ao nível territorial e ambiental** num ambiente económico aberto. Para que o sector agrícola possa oferecer mais benefícios públicos no futuro, é necessária uma forte política pública, uma vez que os bens fornecidos não podem ser adequadamente remunerados e regulados através do funcionamento normal dos mercados.

A supressão do apoio público levaria a uma maior concentração da produção agrícola em certas zonas que beneficiam de condições particularmente favoráveis e praticam uma agricultura mais intensiva, enquanto as zonas menos competitivas enfrentariam a marginalização e o abandono das terras[4]. Esta evolução resultaria num aumento da pressão sobre o ambiente e na deterioração de *habitats* valiosos, com graves consequências económicas e sociais, incluindo a deterioração irreversível da capacidade de produção agrícola europeia.

3. QUAIS SÃO OS DESAFIOS?

3.1. Segurança alimentar

O principal papel da agricultura é fornecer alimentos. Uma vez que a procura mundial vai continuar a aumentar no futuro, a UE deve poder dar o seu contributo no domínio da procura mundial de alimentos. É, portanto, essencial que a agricultura europeia mantenha a sua capacidade de produção e a melhore, respeitando os compromissos assumidos pela UE no quadro das relações comerciais internacionais e da coerência das políticas em matéria de desenvolvimento. Um sector agrícola forte é vital para que a indústria alimentar, altamente

[4] Ver Scenar 2020 – Estudo sobre as perspectivas da agricultura e do mundo rural.

competitiva[5], continue a ser uma parte importante da economia e do comércio da UE (a UE é o primeiro exportador mundial da maior parte dos produtos agrícolas transformados e de alto valor acrescentado)[6]. Deve incentivar as sinergias entre a actividade agrícola e agropecuária, nomeadamente no que respeita às proteínas. Além do mais, os cidadãos da UE exigem produtos alimentares de elevada qualidade e muito variados, que reflictam normas rigorosas em termos de segurança, qualidade e saúde, incluindo produtos locais. É neste contexto que as questões ligadas ao acesso, à disponibilidade e aceitabilidade dos produtos alimentares sãos, assim como à eficiência nutricional, se tornaram mais evidentes. A agricultura da UE confronta-se hoje com um ambiente consideravelmente mais competitivo, já que a economia mundial está cada vez mais integrada e o sistema comercial mais liberalizado. Prevê-se que esta tendência se mantenha nos próximos anos, tendo em conta a possível conclusão da ronda de negociações de Doha e a celebração dos acordos bilaterais e regionais actualmente em fase de negociação. Isto representa um desafio para os agricultores da UE, mas também constitui uma oportunidade para os exportadores de alimentos da UE. Por conseguinte, é importante continuar a melhorar a competitividade e a produtividade do sector agrícola europeu. Embora favoráveis a médio prazo, prevê-se que as perspectivas para os mercados agrícolas sejam cada vez mais incertas e voláteis.

Além disso, a futura PAC será desenvolvida no rescaldo de uma **crise económica** que afectou seriamente a agricultura e as zonas rurais, ao ligá-las directamente a evoluções macroeconómicas mais globais que afectaram os custos da produção agrícola. Após uma década de simples estagnação de **rendimentos**, os rendimentos agrícolas caíram substancialmente em 2009, agravando uma situação já precária, visto que os rendimentos agrícolas são significativamente inferiores (segundo as estimativas, em cerca de 40 % por unidade de trabalho) aos rendimentos constatados nos outros sectores económicos e os rendimentos por habitante nas zonas rurais são consideravelmente inferiores (em cerca de 50 %) aos rendimentos observados nas zonas urbanas.

3.2. Ambiente e alterações climáticas

A agricultura e a silvicultura têm um papel decisivo na produção de bens públicos, nomeadamente ecológicos, em termos de paisagens, biodiversidade terras agrícolas, estabilidade climática e maior resistência às catástrofes naturais, como inundações, secas e incêndios. Ao mesmo tempo, muitas práticas agrícolas podem potencialmente exercer uma pressão sobre o ambiente e provocar o esgotamento dos solos, a escassez de água e a poluição, assim como a perda de *habitats* naturais e de biodiversidade.

Embora as emissões de gases com efeito de estufa provenientes da agricultura na UE tenham diminuído em 20 % desde 1990, é possível e necessário desenvolver mais esforços para ir ao encontro das aspirações ambiciosas da agenda da UE sobre a energia e o clima. É importante continuar a explorar o potencial do sector agrícola para atenuar efeitos, adaptar e oferecer um contributo positivo, designadamente através da redução das emissões de gases com efeito de estufa, de medidas de eficiência na produção, incluindo melhorias na eficiência energética, na produção de biomassa e energias renováveis, na fixação do carbono e na protecção do carbono nos solos baseadas na inovação.

---

[5] A indústria alimentar representa 13,5 % do emprego total e 12,2 % do valor acrescentado bruto da indústria transformadora europeia.

[6] As exportações agroalimentares representam 6,8 % das exportações totais da UE.

3.3. Equilíbrio territorial

Um número crescente de **zonas rurais** depende cada vez mais de factores estranhos à agricultura devido à diversificação da sua estrutura socioeconómica. No entanto, a agricultura continua a ser um motor essencial da economia rural em grande parte da UE. A vitalidade e o potencial de muitas zonas rurais continuam fortemente ligados à presença de um **sector agrícola dinâmico e competitivo**, atractivo para os jovens agricultores. Este é particularmente o caso em zonas predominantemente rurais, onde o sector primário representa cerca de 5 % do valor acrescentado e 16 % do emprego, e nos novos Estados-Membros, onde é importante consolidar os recentes ganhos na produtividade e explorar plenamente o potencial do sector agrícola. Além disso, a agricultura desempenha um papel importante em zonas rurais, na medida em que gera outras actividades económicas estreitamente ligadas à indústria agroalimentar, ao turismo e ao comércio. Em muitas regiões, a agricultura está na origem das tradições locais e da identidade social.

4. POR QUE PRECISAMOS DE UMA REFORMA?

A PAC evoluiu, mas é necessário prever outras mudanças para responder aos novos **desafios**, nomeadamente:

- responder às crescentes preocupações ligadas à segurança alimentar, tanto ao nível da UE como mundial,

- melhorar a gestão sustentável dos recursos naturais, como a água, o ar, a biodiversidade e os solos,

- lidar com a pressão crescente sobre as condições de produção agrícola causada pelas alterações climáticas, bem como com a necessidade de os agricultores reduzirem a sua contribuição para as emissões de gases com efeito de estufa, desempenharem um papel activo na mitigação das alterações climáticas e fornecerem energia renovável,

- manter e melhorar a competitividade num mundo caracterizado pela **crescente globalização e o aumento da volatilidade dos preços, embora mantendo a produção agrícola em toda a União Europeia,**

- tirar o melhor partido da diversidade das estruturas e dos sistemas de produção agrícola da EU, que se diversificaram após o alargamento da UE, mantendo simultaneamente o seu papel social, territorial e estrutural,

- fortalecer a coesão territorial e social nas zonas rurais da União Europeia, nomeadamente através da promoção do emprego e da diversificação,

- por um lado, tornar os apoios concedidos a título da PAC **equitativos e equilibrados** entre Estados-Membros e agricultores, reduzindo as disparidades entre Estados-Membros uma vez que os apoios a uma taxa forfetária não são uma opção viável, e, por outro lado, destinar os apoios aos agricultores activos,

- prosseguir a simplificação dos procedimentos de aplicação e dos requisitos de controlo da PAC, e reduzir os encargos administrativos para os beneficiários dos fundos.

Ao dar resposta a estes desafios, a PAC também vai contribuir para a Estratégia «Europa 2020», em termos de:

- *Crescimento inteligente* – aumentando a eficiência dos recursos e melhorando a competitividade através do conhecimento e da inovação tecnológica, desenvolvendo produtos de alto valor acrescentado e de qualidade, desenvolvendo tecnologias verdes e utilizando tecnologias da informação e da comunicação, investindo na formação, oferecendo incentivos à inovação social nas zonas rurais e aproveitando os resultados da investigação;

- *Crescimento sustentável* – mantendo a base de produção dos géneros alimentícios, dos alimentos para animais e da energia renovável, garantindo a gestão sustentável das terras, fornecendo bens públicos ambientais, combatendo a perda da biodiversidade, promovendo as energias renováveis, protegendo a saúde animal e a fitossanidade, aumentando a eficácia dos recursos através do desenvolvimento tecnológico e utilizando os resultados da investigação, reduzindo ainda mais as emissões e melhorando as existências de carbono, desenvolvendo plenamente as potencialidades das zonas rurais; e

- *Crescimento inclusivo* – libertando o potencial económico nas zonas rurais, desenvolvendo os mercados e os empregos locais, acompanhando a reestruturação da agricultura e apoiando os rendimentos dos agricultores a fim de manter uma agricultura sustentável em toda a Europa[7].

Isto significa um **crescimento ecológico** no sector agrícola e na economia rural, que permite melhorar o bem-estar graças a um crescimento económico respeitador do ambiente.

5. OBJECTIVOS DA FUTURA PAC

Os três principais objectivos para a futura PAC seriam, assim:

Objectivo 1: Produção alimentar viável

- contribuir para os **rendimentos agrícolas** e limitar a sua variabilidade, lembrando que a volatilidade dos preços e os riscos naturais são mais acentuados no sector agrícola do que na maioria dos outros sectores e que os rendimentos e níveis de rentabilidade dos agricultores são em média inferiores aos do resto da economia[8];

- melhorar a **competitividade** do sector agrícola e aumentar a sua quota de valor na **cadeia alimentar**, pois o sector agrícola é altamente fragmentado em comparação com outros sectores da cadeia alimentar que, mais organizados, dispõem de um poder de negociação mais forte. Além disso, os agricultores europeus devem fazer face à concorrência dos mercados mundiais, respeitando ao mesmo tempo normas rigorosas ligadas a objectivos fixados para o ambiente, a segurança alimentar, a qualidade e o bem-estar animal, que constituem uma exigência dos cidadãos europeus;

---

7 A PAC, em especial, deve contribuir para as iniciativas emblemáticas da UE «Uma Europa eficiente em termos de recursos», «União da Inovação», e «Plataforma europeia contra a pobreza».

8 Fonte: Comissão Europeia – Direcção-Geral Agricultura e Desenvolvimento Rural, com base em dados do Eurostat sobre as contas nacionais e agrícolas.

- compensar as dificuldades de produção em zonas com **condicionantes naturais** específicas, já que estas regiões estão confrontadas com um maior risco de abandono das terras.

Objectivo 2: Gestão sustentável dos recursos naturais e alterações climáticas

- garantir práticas de produção sustentáveis e o fornecimento melhorado de **bens públicos ambientais**, já que muitos dos benefícios públicos gerados pela agricultura não são remunerados através do funcionamento normal dos mercados;

- promover o **crescimento ecológico** através da **inovação**, o que requer a adopção de novas tecnologias, o desenvolvimento de novos produtos, a alteração dos processos de produção e a promoção de novos modelos de procura, nomeadamente no âmbito da bioeconomia emergente;

- prosseguir as acções de mitigação das **alterações climáticas** e de adaptação às mesmas, permitindo assim que a agricultura responda às alterações climáticas. Porque a agricultura é particularmente vulnerável ao impacto das alterações climáticas, o facto de facilitar uma melhor adaptação do sector aos efeitos das flutuações climáticas extremas pode igualmente reduzir os efeitos negativos das alterações climáticas.

Objectivo 3: Desenvolvimento territorial equilibrado

- apoiar o emprego rural e preservar o tecido social das zonas rurais;

- melhorar a economia rural e promover a **diversificação,** a fim de permitir aos actores locais explorarem o seu potencial e optimizarem a utilização de outros recursos locais;

- permitir a **diversidade estrutural** dos sistemas de produção agrícola, melhorar as condições de vida para as pequenas explorações e desenvolver os mercados locais, porque na Europa as estruturas agrícolas heterogéneas e os sistemas de produção contribuem para a atractividade e a identidade das regiões rurais.

Estes objectivos só poderão ser atingidos se o apoio público ao sector agrícola e às zonas rurais for mantido. É necessário tomar medidas ao nível europeu para garantir condições justas e um conjunto comum de objectivos, princípios e regras. Do mesmo modo, uma política agrícola concebida a nível da UE permite uma utilização mais eficiente dos recursos orçamentais do que a coexistência de políticas nacionais. Para além das questões relativas ao mercado único, vários outros objectivos são tratados de melhor forma a nível transnacional, nomeadamente a coesão entre Estados-Membros e regiões, os problemas ambientais transfronteiriços e os desafios globais como as alterações climáticas, a gestão da água, a biodiversidade, a saúde e o bem-estar dos animais, a segurança dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, a fitossanidade e a saúde pública, bem como os interesses dos consumidores.

6. ORIENTAÇÃO DA REFORMA

6.1. Instrumentos futuros

Todas as opções possíveis da futura PAC implicam mudanças nos instrumentos actuais da PAC. A presente secção examina o modo como os instrumentos podem ser definidos para responder de forma mais eficaz aos objectivos acima referidos.

Pagamentos directos

As adaptações necessárias do sistema de pagamentos directos dizem respeito à **redistribuição**, à **redefinição** e à melhor **orientação** do apoio, com vista a aumentar o valor e a qualidade das despesas. Existe um consenso generalizado de que é necessário rever a repartição dos pagamentos directos e torná-la mais compreensível para o contribuinte. Esta repartição deve assentar em critérios económicos, uma vez que a função dos pagamentos directos é garantir um rendimento de base, e ambientais, a fim de apoiar o fornecimento de bens públicos.

O pagamento directo único forfetário foi uma das propostas a circular no debate público. No entanto, os produtores agrícolas enfrentam condições económicas e naturais muito diferentes nas várias regiões da EU, pelo que se advoga uma repartição equitativa das ajudas directas.

Assim, a questão é como alcançar uma repartição equitativa que reflicta, de forma pragmática e em condições praticáveis do ponto de vista económico e político, os objectivos declarados deste apoio, evitando mudanças brutais que poderiam ter consequências económicas e sociais graves em algumas regiões e/ou em alguns sistemas de produção. Uma das soluções possíveis consistiria em instaurar um sistema que limite os ganhos e perdas dos Estados-Membros, garantindo que os agricultores em todos os Estados-Membros recebem, em média, uma parte mínima do nível médio dos pagamentos directos ao nível da UE.

Os futuros pagamentos directos concedidos aos agricultores activos poderiam basear-se nos seguintes princípios, tendo em conta o conceito proposto pelo Parlamento Europeu:

– Apoio de **rendimento de base,** através da concessão de um pagamento directo dissociado de base que proporcione um nível uniforme de apoio obrigatório a todos os agricultores de um Estado-Membro (ou de uma região), baseado em direitos transferíveis que necessitam de ser activados através da sua associação a superfícies agrícolas elegíveis, e no respeito dos requisitos da condicionalidade. Deve considerar-se a possibilidade de estabelecer um limite máximo para os pagamentos directos recebidos por grandes explorações agrícolas individuais («plafonamento»), de modo a melhorar a distribuição dos pagamentos entre os agricultores. O facto de tomar em conta a intensidade do trabalho assalariado poderia permitir atenuar os efeitos desproporcionados nas grandes explorações com muitos trabalhadores.

– Consolidar os resultados ambientais da PAC, através de uma componente «**ecológica»** obrigatória dos pagamentos directos, apoiando medidas ambientais aplicáveis em todo o território da UE. Deverá dar-se prioridade às medidas dirigidas a objectivos em matéria de políticas climáticas e ambientais. Estas poderiam assumir a forma de acções ambientais simples, generalizadas, extracontratuais e anuais que ultrapassem o âmbito da condicionalidade e estejam ligadas à agricultura (por exemplo pastos permanentes, cobertura vegetal, rotação de culturas e retiradas ecológicas de terras). Além disso, deve analisar-se a possibilidade de incluir os

requisitos das actuais zonas da rede NATURA 2000 e reforçar alguns elementos das normas de BCAA.

– Promoção do desenvolvimento sustentável da agricultura em zonas com **condicionantes naturais específicas**, fornecendo um rendimento adicional aos agricultores nessas zonas sob a forma de pagamento por superfície como complemento do apoio concedido a título do segundo pilar.

– A fim de ter em conta os problemas específicos de certas regiões em que os diferentes tipos de agricultura são considerados particularmente importantes por razões económicas e/ou sociais, pode continuar a conceder-se apoio **não dissociado** voluntário, dentro de limites claramente definidos (com base em superfícies concretas, rendimentos ou no número de efectivos).

– O actual regime deve ser substituído por um regime de apoio simples e específico a todos os **pequenos agricultores,** de modo a melhorar a competitividade e a contribuição para a vitalidade das zonas rurais e a diminuir a burocracia.

– Simplificação das regras de **condicionalidade**, oferecendo aos agricultores e às administrações um conjunto de regras mais simples e abrangente, sem desvirtuar o conceito da condicionalidade em si. Considerar-se-á a inclusão da directiva-quadro «Água» no âmbito de aplicação da condicionalidade depois da aplicação da mesma e após a identificação das obrigações operacionais para os agricultores.

Estas mudanças na concepção dos pagamentos directos devem ser acompanhadas de uma melhor definição e da orientação do apoio unicamente para os **agricultores activos,** respondendo às críticas do Tribunal de Contas Europeu.

Medidas de mercado

O debate público revelou um amplo consenso quanto à manutenção da **orientação** global **para o mercado** da PAC, conservando ao mesmo tempo a estrutura geral dos instrumentos de gestão do mercado. De facto, a crise de 2009 do leite e dos produtos lácteos destacou o papel importante que os mecanismos de apoio ao mercado existentes desempenham em tempos de crise. No entanto, afiguram-se necessárias algumas adaptações específicas, nomeadamente na **racionalização** e **simplificação** dos instrumentos actualmente existentes, bem como na introdução de novos elementos de política a respeito do funcionamento da cadeia alimentar.

As possíveis adaptações podem incluir a extensão do período de intervenção, o recurso a cláusulas de perturbação do mercado e o armazenamento privado de outros produtos, assim como outras revisões destinadas a aumentar a eficiência e melhorar os controlos. Tais medidas de mercado, em particular o instrumento de intervenção, apenas deverão ser usadas como rede de segurança em casos de crise de preços e de potencias perturbações de mercado. No final de 2010 será apresentada uma proposta para uma política de qualidade revista, que ajudará os agricultores a darem a conhecer aos consumidores as qualidades ou características específicas do seu produto[9].

---

[9] Ver COM (2009)234 sobre a política de qualidade dos produtos agrícolas e subsequente relatório sobre a aplicação do novo Regulamento (CE) n.º 834/2007 relativo à agricultura biológica.

A eliminação das quotas leiteiras terá lugar em 2015. Num futuro próximo serão apresentadas propostas legislativas com base nas recomendações do Grupo de Alto Nível de Peritos do Sector Leiteiro, a fim de permitir uma planificação a longo prazo e garantir a estabilidade do sector. Nos sectores do açúcar e da isoglicose o actual regime expira em 2014/15. Convém examinar diversas opções para o futuro para evitar efeitos perturbadores com a supressão das quotas, cuja data não foi ainda definida, e para aumentar a eficiência e a competitividade do sector.

Finalmente, é necessário melhorar o funcionamento da **cadeia de abastecimento alimentar**. As perspectivas a longo prazo da agricultura não vão melhorar se os agricultores não puderem inverter a tendência constante de diminuição da sua parte de valor acrescentado gerado pela cadeia alimentar[10]. De facto, a proporção do valor acrescentado agrícola na cadeia alimentar diminuiu de 29 % em 2000 para 24 % em 2005, enquanto no mesmo período a parte da indústria alimentar, da venda por grosso e do sector da distribuição aumentaram.

Sem uma transmissão adequada dos sinais de mercado, as perspectivas a longo prazo do sector agrícola e a sua parte no valor acrescentado gerado pela cadeia alimentar estão em perigo. As questões-chave estão relacionadas com o actual desequilíbrio do poder de negociação ao longo da cadeia alimentar, o nível de competitividade em cada fase de produção, as relações contratuais, a necessidade de reestruturação e consolidação do sector agrícola, a transparência e o funcionamento dos mercados de derivados dos produtos agrícolas de base.

Desenvolvimento rural

A política de desenvolvimento rural provou o seu valor como parte integrante da PAC, reforçando a sustentabilidade do sector agrícola da UE e das zonas rurais do ponto de vista económico, ambiental e social.

Há fortes apelos para que a política continue a integrar plenamente os obstáculos e oportunidades do ambiente e das alterações climáticas e proporcione uma ampla gama de benefícios para a agricultura, o mundo rural e toda a sociedade, contribuindo também para a prossecução dos seguintes objectivos:

- a **competitividade da agricultura**, promovendo a inovação e a reestruturação e permitindo que o sector agrícola utilize de forma mais eficiente os seus recursos;

- a **gestão sustentável dos recursos naturais**, cuidando do meio ambiente e da capacidade de resistência da agricultura às alterações climáticas, do mundo rural, e mantendo a capacidade produtiva da terra;

- o **desenvolvimento territorial equilibrado** das zonas rurais em toda a UE, potenciando o papel dos habitantes locais e melhorando as condições locais e as ligações entre zonas rurais e urbanas.

Neste quadro, **o ambiente, as alterações climáticas e a inovação** devem, mais do que nunca, ser os temas que norteiam a política. Por exemplo, os investimentos devem contribuir para melhorar o desempenho económico e ambiental; as medidas ambientais devem ser mais bem

---

[10] «Melhor funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar na Europa», COM(2009) 591, 28.10.2009.

moldadas às necessidades específicas das regiões e até mesmo das zonas locais, como a rede Natura 2000 e as zonas de elevado valor natural; as medidas destinadas a libertar o potencial das zonas rurais devem prestar especial atenção às ideias inovadoras para as empresas e administrações locais. É necessário aproveitar as novas oportunidades de desenvolvimento local, como os canais de distribuição alternativos que constituem um valor acrescentado para os recursos locais. É também importante o apoio destinado a promover as vendas directas e os mercados locais. Ir ao encontro das necessidades específicas dos jovens agricultores e novos operadores será uma prioridade.

Para que os objectivos da política se traduzam em resultados no terreno é absolutamente essencial que os **mecanismos de execução** sejam **eficazes**. A actual abordagem estratégica seria reforçada pela definição de metas quantificadas ao nível da UE e, em seguida, ao nível do programa, possivelmente acompanhados de incentivos a estudar, como, por exemplo, a reserva de eficiência. Esta mudança para uma abordagem mais baseada em resultados orientaria melhor a política para as prioridades da UE e mostraria os resultados realmente alcançados. Para este fim, conviria simplificar e melhorar os indicadores do quadro estratégico comum.

Por razões de eficiência, será essencial reforçar a coerência entre a política de desenvolvimento rural e as outras políticas da UE, simplificando e reduzindo a burocracia sempre que possível. Pode prever-se, para o efeito, um **quadro estratégico comum** para os fundos da UE.

Em termos de instrumentos, continuaria a ser útil dispor de uma ampla gama de instrumentos, desde investimentos e infra-estruturas a pagamentos para serviços ecossistémicos, apoio a medidas ambientais e de luta contra as alterações climáticas, apoio à inovação, transferência de conhecimentos e desenvolvimento de capacidades, criação de empresas, desenvolvimento social e institucional que promova métodos de produção com uma ligação às especificidades locais e tenha em conta as necessidades específicas dos Estados-Membros para aumentar a sua eficiência económica. Poderá melhorar-se a relação entre as diversas medidas, especialmente com a formação, através da criação de pacotes destinados a atender às necessidades de grupos ou zonas específicos (por exemplo, pequenos agricultores, zonas de montanha), facilitando a colaboração dos agricultores para a conectividade dos espaços naturais com fins de protecção da biodiversidade e a adaptação às alterações climáticas («infra-estruturas verdes»), ou oferecendo incentivos, tais como percentagens de intensidade das ajudas preferenciais para compensar uma melhor orientação da ajuda.

Além disso, é conveniente incluir um conjunto de **instrumentos de gestão do risco** para abordar mais eficazmente as incertezas de rendimentos e a volatilidade do mercado, que dificultam a possibilidade de o sector agrícola investir para se manter competitivo. O conjunto de instrumentos seria posto à disposição dos Estados-Membros para abordar os riscos de produção e de rendimentos, variando entre um novo instrumento de estabilização de rendimentos compatível com a caixa verde da OMC e um reforço do apoio aos instrumentos de seguro e fundos de investimento. Os novos instrumentos aumentarão a coerência com os outros instrumentos da PAC, em particular os instrumentos de mercado.

Quanto à distribuição do apoio ao desenvolvimento rural entre os Estados-Membros, deve considerar-se o recurso a critérios objectivos, limitando ao mesmo tempo perturbações significativas no actual sistema.

É também essencial reforçar e simplificar a **qualidade** (incluindo a agricultura biológica) e as políticas de **promoção**, de modo a aumentar a competitividade do sector agrícola. Finalmente, a iniciativa «Uma união da inovação» também deve permitir novas abordagens para alcançar os objectivos da Estratégia «Europa 2020» para uma economia inteligente, sustentável e inclusiva[11].

Arquitectura global

Os instrumentos da futura PAC deverão continuar a ser estruturados em redor de dois pilares, em conformidade com a opinião generalizada expressa em debate público e que também foi claramente favorecida pelo Conselho, pelo PE e pelo Comité das Regiões. O primeiro pilar conteria o apoio pago anualmente a todos os agricultores, enquanto o segundo pilar continuaria a ser o instrumento de apoio para os objectivos comunitários, dando aos Estados-Membros a flexibilidade suficiente para responderem às suas especificidades numa base plurianual, programada e contratual. De qualquer modo, a separação entre os dois pilares deve ser clara, sendo cada pilar complementar entre si, sem se sobreporem um ao outro, e centrados na eficiência.

6.2. Opções gerais

Merecem ser consideradas três opções gerais, que reflectem as principais orientações do debate público e não se excluem mutuamente. Elas são aqui apresentadas com carácter indicativo de caminhos possíveis, cujo impacto será analisado antes de as decisões finais serem tomadas. As três opções baseiam-se numa estrutura de dois pilares (com um equilíbrio diferente entre os pilares).

Opção 1

Esta opção permitiria introduzir outras alterações graduais no quadro político actual. Seria construída sobre os aspectos eficazes da política, focando-se em **ajustamentos** e melhorias no âmbito das críticas mais significativas à PAC, ou seja, a questão da equidade na distribuição dos pagamentos directos entre os Estados-Membros. Esta opção permitiria assegurar a continuidade e a estabilidade da actual PAC, facilitando assim aos operadores uma planificação a longo prazo da cadeia alimentar.

Opção 2

Outra alternativa seria a de aproveitar a oportunidade para a reforma e realizar uma revisão importante da política, para a tornar mais **sustentável** e para garantir um melhor **equilíbrio** entre os diferentes objectivos políticos, os agricultores e os Estados-Membros. Isso seria feito através de medidas **mais orientadas**, que seriam também mais compreensíveis para o cidadão da UE. Esta opção implicaria uma maior eficiência nos gastos e dar mais importância ao valor acrescentado da UE. Tal orientação permitiria enfrentar os desafios económicos, ambientais e sociais da UE e reforçaria a contribuição da agricultura e das zonas rurais para os objectivos da «Europa 2020» de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

Opção 3

[11] Incluindo a parceria de inovação «produtividade agrícola e sustentabilidade».

Outra opção consistiria numa reforma mais abrangente da PAC, centrada em grande medida em objectivos ambientais e de luta contra as alterações climáticas, demarcando-se gradualmente do apoio aos rendimentos e de grande parte das medidas de mercado. Um aumento considerável dos fundos destinados às questões ambientais e às alterações climáticas no quadro da política de desenvolvimento rural incentivaria a criação de estratégias regionais para garantir a realização dos objectivos da UE.

As várias opções têm claras vantagens e desvantagens para alcançar os objectivos da nova PAC que figuram na presente Comunicação. Devem ser avaliadas com base nos seus impactos económicos, sociais e ambientais.

7. CONCLUSÕES

A resposta da Comissão ao debate sobre a futura PAC é exposta na presente Comunicação, que descreve as opções possíveis e lança o debate com as outras instituições e partes interessadas. As propostas legislativas serão apresentadas em 2011.

As opções para a reforma incluem alterações importantes, que exigem uma nova concepção, e a introdução de melhorias dos elementos que provaram a sua utilidade na sua forma actual. Nesta base, a futura PAC deve tornar-se uma política mais sustentável, mais equilibrada, melhor orientada, mais simples e mais eficaz, e que responda melhor às necessidades e expectativas dos cidadãos da UE.

ANEXO

DESCRIÇÃO DAS TRÊS OPÇÕES GERAIS

	Pagamentos directos	Medidas de mercado	Desenvolvimento rural
Opção 1	Introduzir maior equidade na distribuição dos pagamentos directos entre os Estados-Membros (mantendo inalterado o actual sistema de pagamento directo)	Reforçar os instrumentos de gestão do risco Racionalizar e simplificar os instrumentos existentes no mercado, se necessário	Manter a orientação de controlo da saúde da PAC, que consiste em aumentar o financiamento para enfrentar os desafios relacionados com as mudanças climáticas, a água, a biodiversidade, a energia renovável e a inovação.
Opção 2	Introduzir maior equidade na distribuição dos pagamentos directos entre os Estados-Membros e uma mudança substancial na sua concepção. Os pagamentos directos seriam compostos por: • uma taxa de base servindo de apoio ao rendimento, • um apoio adicional obrigatório para determinados bens públicos «ecológicos», por meio de acções agroambientais simples, generalizadas, anuais e não contratuais, com base nos custos suplementares para a realização destas acções, • um pagamento adicional para compensar condicionantes naturais específicas, • e uma componente de apoio voluntário para sectores e regiões específicos [12], Introduzir um novo regime para as pequenas explorações. Introduzir um limite máximo da taxa de base, para além de considerar a contribuição das grandes explorações para o emprego rural.	Melhorar e simplificar os instrumentos de mercado, se necessário	Ajustar e complementar os instrumentos existentes com vista ao seu melhor alinhamento com as prioridades da UE, centrando o apoio no ambiente, nas alterações climáticas e/ou na reestruturação e inovação, reforçando as iniciativas regionais e locais. Reforçar os instrumentos de gestão de risco existentes e introduzir um instrumento de estabilização de rendimentos compatível com a caixa verde da OMC para compensar as perdas substancias de rendimento. Pode prever-se uma certa redistribuição dos recursos entre os Estados-Membros com base em critérios objectivos

[12] Isto seria equivalente ao apoio não dissociado de hoje, pago ao abrigo do artigo 68.º, e outras medidas de ajuda não dissociada.

Opção 3	Eliminação progressiva dos pagamentos directos na sua forma actual Em contrapartida, estabelecer pagamentos limitados para bens públicos ambientais e pagamentos adicionais para compensar as condicionantes naturais específicas	Suprimir todas as medidas de mercado, com a possível excepção das cláusulas de perturbação que podem ser activadas em tempos de crise grave	As medidas deverão centrar-se essencialmente nas alterações climáticas e nos aspectos ambientais