



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 09.03.2005
COM(2005) 74 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO
sobre a gestão dos riscos e das crises na agricultura

{SEC(2005) 320}

1. INTRODUÇÃO

Durante muitos anos a política agrícola comum (PAC) procurou garantir os rendimentos agrícolas através de uma série de medidas de estabilização do mercado e dos preços. Ao longo de sucessivas reformas, o apoio prestado através da gestão do mercado e dos preços foi sendo gradualmente substituído por pagamentos directos, que serão a partir de 2005 amplamente dissociados. Agora que a reforma da PAC quebrou o vínculo entre pagamentos directos e tipo e volume de produção, os agricultores encontram-se em melhores condições para ajustarem as suas decisões de produção em função de critérios económicos e agronómicos.

O regime de pagamento único dissociado continuará a prestar um contributo significativo e estável ao rendimento agrícola, embora com diferenças sensíveis, de acordo com a repartição histórica do apoio pelos diferentes sectores da produção agrícola. Os agricultores poderão orientar-se mais decididamente para o mercado, beneficiando simultaneamente de um apoio ao rendimento mais dirigido e mais eficaz.

Estes aspectos económicos e sociais, a par das considerações de ordem ambiental incorporadas no novo regime de pagamento único, tornam a nova PAC mais sustentável. Os agricultores serão, no entanto, obrigados a assumir a responsabilidade pela gestão dos riscos que eram anteriormente absorvidos pelas políticas de apoio ao mercado e aos preços. Ao mesmo tempo, e como resultado da liberalização do comércio, os agricultores comunitários estão cada vez mais expostos à concorrência e às flutuações dos preços agrícolas.

Como no passado, a actividade agrícola manter-se-á vulnerável a riscos e crises específicos, que escapam ao controlo do agricultor. Sendo certo que um risco calculado pode dar origem a resultados positivos, é conveniente que os agricultores estejam preparados para enfrentar tanto as eventuais consequências negativas das suas opções como as crises provocadas por catástrofes naturais e outros acontecimentos imprevisíveis. No contexto da reforma da PAC, a disponibilização de novos instrumentos – que não retardarão os necessários ajustamentos estruturais – poderia ajudar os agricultores a melhorar a sua capacidade de gestão de riscos e crises.

A presente comunicação analisa estas questões e considera as medidas suplementares de apoio aos agricultores que poderiam ser introduzidas pela PAC no domínio da gestão de riscos e crises. As opções apresentadas para debate respondem ao mandato para a presente comunicação e às conclusões do Conselho “Agricultura” de Dezembro de 2003. Deve ser salientado que as mesmas não implicam despesas suplementares.

A comunicação é acompanhada de um documento de trabalho dos serviços da Comissão, onde se descrevem os instrumentos de gestão de riscos e crises já ao dispor da agricultura comunitária.

2. ANTECEDENTES

Em Janeiro de 2001 a Comissão apresentou uma primeira análise¹ dos instrumentos de gestão de riscos na agricultura da UE, que foi debatida pelos órgãos competentes do Conselho durante a presidência sueca, em 2001. A presidência espanhola abordou a questão dos seguros agrícolas enquanto instrumentos de gestão de riscos nas áreas da agricultura e da pecuária num memorando de Março de 2002, que foi seguido de uma conferência internacional sobre “Seguros agrícolas e garantia de rendimentos”, realizada em Madrid a 13 e 14 de Maio de 2002. A presidência grega apresentou ao Conselho, em Maio de 2003, um memorando sobre riscos naturais e seguros no sector agrícola e, em 6 de Junho de 2003, realizou-se em Salónica um seminário destinado a analisar as possibilidades de dar resposta às catástrofes naturais no sector agrícola. Mais recentemente, em 15 e 16 de Dezembro de 2004, a presidência neerlandesa organizou uma conferência sobre “Custos materiais e imateriais da erradicação de doenças animais”.

A reforma da PAC, decidida no Luxemburgo em Junho de 2003, institui um sistema alterado de ajuda aos rendimentos das explorações agrícolas, dissociada da produção. As conclusões do Conselho sobre a reforma integravam uma declaração da Comissão segundo a qual esta *“estudará medidas específicas para enfrentar os riscos, as crises e as catástrofes nacionais na agricultura”* e *“apresentará ao Conselho, antes do final de 2004, um relatório acompanhado de propostas adequadas.”*

A declaração da Comissão indicava ainda duas questões específicas a examinar: *“a possibilidade de financiamento destas medidas através do ponto percentual de modulação redistribuído directamente aos Estados-Membros, bem como a inclusão, em cada uma das organizações comuns de mercado, de um artigo que confira à Comissão competência para agir, em caso de crise à escala comunitária, nos moldes estabelecidos para esses casos na organização comum de mercado no sector da carne de bovino.”*

Em Dezembro de 2003, sob a presidência italiana, as conclusões do Conselho “Agricultura”² convidavam a Comissão a:

1. continuar a liderar o debate sobre os instrumentos de gestão de riscos na agricultura e apresentar um inventário actualizado dos diferentes instrumentos de gestão de riscos disponíveis nos Estados-Membros;
2. estudar as vantagens e inconvenientes das diferentes opções de gestão de riscos – não obstante a responsabilidade própria do sector agrícola. Deverão ser considerados e analisados eventuais novos instrumentos que substituam, se for caso disso, as actuais medidas, no pressuposto de que há que evitar distorções da concorrência e respeitar as regras da OMC e de que o financiamento de quaisquer novas medidas não poderá colidir com os compromissos financeiros já assumidos;
3. avaliar as oportunidades oferecidas pelas orientações comunitárias para os auxílios estatais no sector agrícola e, se necessário, sugerir adaptações.

¹ “Risk Management Tools for EU Agriculture” – Documento de trabalho da DG AGRI:
http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/insurance/index_en.htm.

² JO C 34 de 7.2.2004, pág. 2.

3. GESTÃO DE RISCOS E CRISES: OPÇÕES

O risco implica uma situação que pode dar origem a uma variedade de resultados e em que pode ser estimada a probabilidade de cada um destes. Embora a tomada de riscos seja frequentemente um requisito prévio do progresso, um resultado negativo pode implicar graves consequências económicas para uma exploração.

A vasta gama de instrumentos de **gestão de riscos** disponível é descrita num documento de trabalho dos serviços da Comissão, que acompanha a presente comunicação. Tais instrumentos poderiam ainda ser desenvolvidos a fim de melhorar a competitividade e a viabilidade económica das explorações agrícolas, especialmente onde exista uma proporção elevada de capital alheio, como por exemplo no caso dos jovens agricultores. Não podem, no entanto, nem pretendem proporcionar o tipo de garantias facultado anteriormente pela PAC; destinam-se, antes, a ajudar as explorações agrícolas a suportar choques temporários e a melhorar o seu acesso ao financiamento para incrementar as suas actividades. É nesta perspectiva que o desenvolvimento e a disponibilização de instrumentos de gestão de riscos poderão ser utilmente incentivados.

Enquanto o risco pode estar associado tanto a resultados positivos como negativos, pressupõe-se sempre que uma **crise** tem importantes consequências negativas. Na presente comunicação, entende-se por crise uma situação imprevista que põe em perigo a viabilidade de explorações agrícolas, quer a um nível localizado, quer em todo um sector de produção.

Vários instrumentos de **gestão de crises**, alguns dos quais de criação recente, proporcionam assistência quando a capacidade individual para enfrentar perdas substanciais de bens e/ou de rendimentos, resultantes de acontecimentos imprevisíveis, possa revelar-se insuficiente. Esses instrumentos são descritos no documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a presente comunicação. Muitos deles assentam, no entanto, em acções *ad hoc*.

Neste contexto, e atento o compromisso assumido pela Comissão em Junho de 2003, a questão da generalização da cláusula de crise prevista no sector da carne de bovino é abordada na secção 3.1.

A Comissão debruçou-se sobre um certo número de opções para incentivar o desenvolvimento de instrumentos de gestão de riscos e possibilitar uma resposta mais adequada em caso de crise. A utilização de fundos de modulação para este efeito – que evitaria despesas suplementares para a Comunidade – é discutida na secção 3.2.

São, por último, descritas três opções que, isoladamente ou conjugadas, poderiam a prazo completar ou substituir parcialmente as medidas de emergência *ad hoc* da Comunidade e dos Estados-Membros. Essas novas medidas possíveis são apresentadas na secção 3.3.

3.1 Generalização do dispositivo de “rede de segurança” em caso de crise do mercado

Embora a reforma da PAC tenha dissociado o apoio ao rendimento nos principais sectores de produção, subsistem certos instrumentos que permitem influenciar o mercado e a situação dos preços e enfrentar possíveis crises. Tais instrumentos variam significativamente entre as diferentes organizações de mercado, em função das características específicas de cada mercado e da evolução da abordagem sectorial.

Já em 1974 foi introduzida na **organização comum de mercado (OCM) do sector da carne de bovino** uma **disposição genérica** relativa à gestão de crises. O artigo 38º da OCM do sector da carne de bovino³ estatui: “1. *Quando se verificar uma subida ou uma descida sensível de preços no mercado da Comunidade, se esta situação for susceptível de persistir e, por esse motivo, este mercado for perturbado ou ameaçado de perturbação, podem ser adoptadas as medidas necessárias.* 2. *As regras de execução do presente artigo serão adoptadas [pela Comissão]...*”

Noutras OCM não foi adoptada uma cláusula similar, por serem considerados suficientes os demais instrumentos disponíveis. Em vários sectores abrangidos pela reforma da PAC mantêm-se em vigor dispositivos de segurança em caso de crise. Noutros sectores (frutos e produtos hortícolas, vinho, carne de suíno e aves de capoeira) não se justifica actualmente a introdução de um dispositivo genérico de segurança suplementar. Eventuais necessidades específicas poderiam ser analisadas, numa base casuística, no contexto da revisão das respectivas OCM.

Mais importante ainda, a estabilização dos rendimentos é agora amplamente assegurada pelo novo sistema de pagamentos dissociados. Com a introdução do novo pagamento único foi garantida à maior parte dos agricultores uma base segura de planificação até 2013.

A reforma da PAC quebrou o vínculo entre apoio ao rendimento e tipo e volume de produção. Tal significa que os agricultores poderão orientar a sua produção de acordo com critérios económicos e agronómicos, sem perda de apoio ao rendimento. O novo sistema permitir-lhes-á uma melhor adaptação da sua produção em resposta a riscos climáticos ou sanitários e em função da evolução do mercado.

A Comissão não tenciona, por conseguinte, propor a introdução generalizada de uma cláusula “rede de segurança” em cada organização comum do mercado. A Comissão convida, antes, o Conselho, o Parlamento Europeu e as outras instituições da União Europeia a começarem por discutir as opções alternativas de gestão de crises apresentadas na secção 3.3.

3.2 Financiamento das medidas de gestão de riscos e crises pela modulação

A discussão de como poderia um ponto percentual de modulação co-financiar medidas suplementares de gestão de riscos e crises é um objectivo essencial da presente comunicação. Concebida como um mecanismo para reforçar o segundo pilar da PAC, a modulação reduz os pagamentos directos e transfere os fundos economizados para o desenvolvimento rural. Nos termos da reforma da PAC de 2003, a modulação reduzirá progressivamente os pagamentos directos, à escala comunitária e com carácter obrigatório, de 3% em 2005, 4% em 2006 e 5% de 2007 a 2012.

A legislação comunitária determina que os fundos liberados por modulação possam ser utilizados unicamente no contexto de programas de **desenvolvimento rural** – incluindo o montante que poderia eventualmente ser utilizado para medidas de gestão de riscos e crises.

Novas medidas de gestão de riscos co-financiadas pelo ponto percentual de modulação visariam melhorar a **competitividade** do sector agrícola e florestal através do reforço da viabilidade económica das explorações agrícolas. Alargariam, pois, o

³

Regulamento (CE) n° 1254/1999 do Conselho (JO L 160 de 26.6.1999, pág. 21).

âmbito de aplicação do “eixo prioritário I” da proposta de novo regulamento relativo ao desenvolvimento rural apresentada pela Comissão. É neste contexto que os Estados-Membros teriam a opção de introduzir novas medidas de gestão de riscos e crises nos respectivos programas de desenvolvimento rural.

Nos termos do novo regulamento financeiro, e atento nomeadamente o **princípio da anualidade**, o novo regime de modulação obrigatória já não permite que os Estados-Membros retenham fundos com vista à sua redistribuição em exercícios posteriores.

O recurso à modulação para financiar novos instrumentos de gestão de riscos e crises não implicaria despesas suplementares para a Comunidade: permitiria simplesmente aos Estados-Membros utilizar para esse efeito um montante maximizado de fundos de desenvolvimento rural. O recurso a **auxílios estatais** ou a medidas de apoio complementares teria que obedecer a regras comunitárias de concorrência adequadas.

A política de desenvolvimento rural da União Europeia deve respeitar integralmente os critérios “**caixa verde**” estabelecidos pela OMC. Em consequência, qualquer medida suplementar financiada pela modulação deve igualmente respeitar tais critérios.

Neste contexto, os montantes utilizados para gestão de riscos e crises serão em todos os casos limitados a um ponto percentual de modulação nos Estados-Membros em que esta é aplicável. Relativamente aos Estados-Membros em que a modulação não é ainda aplicável, poderia recorrer-se a um método equivalente para fixar o nível máximo de fundos de desenvolvimento rural a afectar a tais medidas.

3.3 Novas opções de instrumentos de gestão de riscos e crises

A Comissão propõe que seja avaliado o potencial de três opções, individualmente ou em conjunto, do ponto de vista da substituição total ou parcial das medidas de emergência *ad hoc* da Comunidade e dos Estados-Membros. A Comissão convida o Conselho, o Parlamento Europeu e as outras instituições da União Europeia a debaterem as opções a seguir apresentadas, as quais terão que respeitar os critérios “caixa verde” da OMC. Caso sejam integradas no leque de medidas de desenvolvimento rural, tais opções estariam à disposição dos Estados-Membros e regiões para utilização, em função das suas prioridades específicas, no próximo período de programação.

Independentemente de qualquer decisão sobre as opções que se seguem, seria possível atacar as causas do reduzido desenvolvimento e utilização de instrumentos de gestão de riscos baseados no mercado (seguros, mercado de futuros, agricultura sob contrato) através de acções de formação a realizar no âmbito dos programas de desenvolvimento rural. Tais acções permitiriam incrementar a consciencialização dos riscos correntes, aperfeiçoar as estratégias de gestão de riscos e transmitir conhecimentos, por exemplo sobre o recurso a futuros e opções, que poderiam igualmente resultar num maior número de contratos entre a indústria alimentar, os comerciantes e os agricultores.

Opção 1: Seguros contra catástrofes naturais – Participação financeira nos prémios pagos pelos agricultores

Os seguros representam uma alternativa aos pagamentos efectuados *ex post* por organismos públicos em compensação de prejuízos causados por catástrofes naturais, à escala da União Europeia e ao nível nacional ou regional. Certos Estados-Membros

instauraram já regimes nacionais para incentivar os agricultores a segurarem-se contra tais ocorrências.

Uma nova medida no quadro do regulamento relativo ao desenvolvimento rural poderia, por conseguinte, prever uma contribuição financeira para os prémios de seguros contra perdas de rendimento, resultantes de catástrofes naturais ou de doenças, pagos pelos agricultores.

O montante do apoio comunitário e nacional/regional concedido por agricultor ao abrigo de tal medida não deveria exceder 50% do custo total do prémio do seguro em causa.

Para poderem candidatar-se a apoio no âmbito do financiamento do desenvolvimento rural, os regimes de seguros contra catástrofes terão que respeitar as Orientações comunitárias para os auxílios estatais no sector agrícola e os requisitos "caixa verde" da OMC. Os regimes de seguros elegíveis para co-financiamento determinariam o nível de compensação por perdas de produção, devidas à catástrofe natural em causa, superiores a 30% da produção agrícola média nos três anos anteriores ou em três anos compreendidos nos cinco anos anteriores, uma vez excluídos os valores superior e inferior. Esta medida implicaria a instauração pelo Estado-Membro de um sistema de referência histórica ao nível das explorações.

As indemnizações do seguro não deveriam ser superiores a 100% da perda de rendimento, ao nível do beneficiário, no ano de ocorrência da catástrofe. À indemnização não deveriam estar associadas quaisquer exigências ou especificações quanto ao tipo e volume da produção futura. Se da catástrofe natural resultar, para além do seguro, a elegibilidade para outras compensações de carácter público, a compensação global proporcionada por todos os regimes não deveria ser superior a 100% da perda de rendimento no ano de ocorrência da catástrofe.

Como muitos riscos agrícolas afectam normalmente um grande número de explorações (risco sistémico), as companhias de seguros têm que comprar serviços de resseguro relativamente caros. Esta é uma das causas do reduzido desenvolvimento do mercado privado de seguros agrícolas. Uma medida que facilitasse o acesso ao resseguro poderia, assim, contribuir também para o desenvolvimento de regimes privados de seguros agrícolas. Como alternativa ao apoio aos prémios de seguro, poderia, pois, ser igualmente estudado o incentivo a regimes nacionais de resseguro. Ao nível nacional, adicionalmente aos convénios de co-seguro entre seguradoras privadas, os governos poderiam: 1) oferecer um resseguro integral a preços reduzidos; 2) oferecer parte do resseguro necessário a custo nulo, reduzindo assim as necessidades totais de resseguro da seguradora; e 3) constituir-se em parceiro de resseguro por meio de acordos de resseguro de excedentes de perdas.

Opção 2: Apoio a fundos mutualistas

Os fundos mutualistas representam um modo de partilhar o risco entre grupos de produtores que pretendem assumir uma responsabilidade directa pela gestão de riscos. Os membros podem recorrer ao capital do fundo em caso de importantes perdas de rendimento, a especificar em regras predefinidas.

Até agora, os fundos agrícolas mutualistas, de iniciativa privada, têm sobretudo sido constituídos a um nível sectorial, no qual os produtores partilham riscos comparáveis. Não sendo actualmente acessíveis a todas as explorações agrícolas, têm no entanto

potencial para se desenvolverem como um instrumento de gestão de riscos mais generalizado para a cobertura de perdas de rendimento.

Nesta perspectiva, a Comunidade poderia encarar a possibilidade de prestar apoio ao desenvolvimento de fundos mutualistas no sector agrícola. No quadro desta opção, poderia ser concedido, por agricultor participante num fundo formalmente reconhecido pelas autoridades competentes do Estado-Membro, um auxílio temporário e degressivo ao funcionamento administrativo.

Opção 3: Fornecimento de uma cobertura de base contra crises de rendimentos

Centrando-se a reforma da PAC na estabilização dos rendimentos e na dissociação entre apoio e produção agrícola, uma abordagem generalizada de resposta a crises de rendimentos afigura-se mais adequada do que abordagens sectoriais. Uma cobertura mais genérica contra crises que resultem em importantes perdas de rendimentos permitiria simplificar os dispositivos de segurança existentes e melhorar o equilíbrio entre os diferentes sectores agrícolas.

O incremento da orientação para o mercado e da qualidade da produção, objectivo visado pela reforma da PAC, implica que muitos agricultores comunitários façam investimentos substanciais de reestruturação. Os programas de desenvolvimento rural prestarão apoio aos ajustamentos estruturais. No entanto, caso o alcance das medidas de desenvolvimento rural se revele insuficiente, terá que ser levantada a questão da disponibilidade de novos instrumentos para enfrentar situações em que se verifiquem problemas de liquidez e perdas importantes de rendimentos. Quaisquer medidas desse tipo teriam que obedecer às seguintes condições:

- estar abertas a todos os agricultores afectados por uma crise;
- os agricultores só podem beneficiar de pagamentos de apoio à liquidez se o seu rendimento derivado da agricultura num determinado ano for inferior a 70% do rendimento bruto médio, ou do equivalente em termos de rendimento líquido, nos três anos anteriores ou em três anos compreendidos nos cinco anos anteriores, uma vez excluídos os valores superior e inferior;
- o montante desses pagamentos deve compensar menos de 70% da perda de rendimento do produtor no ano em que este tenha adquirido o direito a beneficiar do auxílio;
- o montante dos pagamentos de estabilização dos rendimentos deve estar unicamente relacionado com o rendimento, e não com o tipo ou volume de produção do produtor, nem com os preços, internos ou internacionais, aplicáveis a essa produção, nem com os factores de produção utilizados;
- sempre que o produtor receba pagamentos ao abrigo de outros regimes de compensação, por exemplo para ajuda em caso de catástrofes naturais, o total dos pagamentos deve ser inferior a 100% da perda.

Esta medida implicaria um acordo sobre uma definição precisa, contabilística, do rendimento e a instauração, pelos Estados-Membros, de um sistema de rendimento de referência ao nível das explorações.

Por último, e a fim de garantir a igualdade das condições de concorrência no conjunto da Comunidade, a possibilidade de recurso a auxílios estatais ou a medidas de apoio complementares neste contexto teria que ser cuidadosamente avaliada pela Comissão.