



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 23.9.2003
COM(2003) 554 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO
E AO PARLAMENTO EUROPEU**

**Criação de um modelo agrícola sustentável para a Europa através da PAC reformada –
os sectores do tabaco, do azeite, do algodão e do açúcar**

**{SEC(2003) 1022}
{SEC(2003) 1023}**

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

A política agrícola comum (PAC) tem sido, desde 1992, alvo de um profundo processo de reforma que tem por objectivo permitir a transição de uma política de apoio dos preços e da produção para uma política mais global de apoio ao rendimento dos agricultores. A última fase desse processo consistiu na decisão, tomada aquando do Conselho do Luxemburgo de 26 de Junho de 2003 sobre a reforma da PAC de 2003, de introduzir o regime de pagamento único por exploração.

O Conselho do Luxemburgo convidou também a Comissão a apresentar, no Outono de 2003, uma comunicação sobre a reforma das organizações comuns de mercado do azeite, do tabaco e do algodão baseada nos princípios da reforma da PAC de Junho. A presente comunicação, que respeita o compromisso assumido pela Comissão no Luxemburgo, será seguida em Novembro dos textos legislativos da proposta de reforma para os três sectores em causa.

Com a decisão do Luxemburgo, a dissociação do apoio directo aos produtores torna-se o elemento fulcral dos pagamentos directos no âmbito da PAC, embora seja mantida a possibilidade de associar parte do apoio, sobretudo como resposta aos receios dos Estados-Membros relativamente ao risco de abandono da produção nas zonas mais marginais.

A presente comunicação segue a mesma abordagem de base que a reforma da PAC de Junho. A maior parte do apoio para os três sectores é dissociada, com base nas referências históricas para o período 2000–2002, e integrada no quadro jurídico do pagamento único por exploração.

Assim, os objectivos fundamentais da reforma da PAC são respeitados por meio da orientação para os seguintes objectivos:

- estabelecer, para esses sectores, uma perspectiva política a longo prazo que esteja de acordo com a sua actual verba orçamental, o limite máximo da rubrica 1 das actuais perspectivas financeiras e o novo quadro para as despesas agrícolas acordado no Conselho Europeu de Bruxelas, em Outubro de 2002;
- promover os objectivos e a abordagem da reforma da PAC de Junho de 2003, nomeadamente um aumento da competitividade, uma maior orientação para o mercado, um maior respeito pelo ambiente, a estabilização dos rendimentos e uma maior consideração pela situação dos produtores nas zonas desfavorecidas;
- dar prioridade ao rendimento dos produtores e não ao apoio aos produtos através da transferência de uma parte significativa dos actuais pagamentos directos ligados à produção para o regime de pagamento único por exploração, **a partir de 1 de Janeiro de 2005**;
- subordinar esses pagamentos, como é o caso de todos os pagamentos directos da PAC, ao respeito de normas comuns ambientais e de segurança dos alimentos, através da condicionalidade, e de regras que assegurem boas condições agronómicas e ambientais, bem como aos mecanismos de modulação e de disciplina financeira.

Além disso, a comunicação reflecte as conclusões da Comissão, baseadas na avaliação exaustiva do impacto no sector do tabaco na União Europeia, no que respeita a uma abordagem sustentável para o sector, no âmbito da estratégia da União Europeia para o desenvolvimento sustentável, acordada no Conselho Europeu de Gotemburgo, em Junho de 2001.

O objectivo comum principal no que diz respeito às culturas do tabaco, da azeitona e do algodão consiste no apoio ao desenvolvimento sustentável no sector, reorientando o apoio para compensar práticas e produtos são e de alta qualidade e criar fontes alternativas de rendimento e actividade económica.

No entanto, ao desenvolver as suas propostas, a Comissão teve que ter em conta o facto de as produções dos sectores do azeite, do tabaco e do algodão se concentrarem em regiões bastante atrasadas em matéria de desenvolvimento económico. Além disso, apresentando os três sectores diferenças nos actuais regimes de mercado, nos problemas com que se defrontam e nas suas prioridades de longo prazo, são também previstas diferentes soluções na parte associada do respectivo apoio proposta.

Para o tabaco, o objectivo geral consiste em permitir que os produtores se adaptem a uma situação de abandono progressivo do apoio ao produto. Daí o avanço para uma dissociação total e a transferência de parte do actual apoio para medidas que permitam a adaptação dos produtores. Para o sector do azeite, em que os riscos potenciais estão sobretudo associados ao abandono dos olivais nas zonas marginais, com o conseqüente impacto ambiental negativo, a parte associada do apoio destina-se a garantir a cobertura dos custos de manutenção das oliveiras, sendo a decisão de produção deixada aos produtores. Por fim, no caso do algodão, a orientação geral é para uma mistura de formas de apoio não causadoras de distorções comerciais ("caixa verde") e menos causadoras de distorções comerciais ("caixa azul") que minimizem o impacto já marginal do algodão da União Europeia nos mercados mundiais.

Por último, tendo em conta o impacto potencial da dissociação nestes sectores, nomeadamente o risco de abandono da produção e de perda de competitividade das zonas rurais, as propostas reservam uma parte das despesas sectoriais para os pagamentos por superfície e/ou transferem uma parte para uma verba de reestruturação.

A comunicação respeita também o compromisso da Comissão de apresentar ao Conselho, em 2003, um relatório sobre o regime da União Europeia aplicável ao açúcar e as suas perspectivas, conforme previsto no nº 2 do artigo 50º do Regulamento (CE) nº 1260/2001 do Conselho. A complexidade do sector e os vários desafios que enfrenta, tanto interna como internacionalmente, bem como o impacto potencial das diversas opções, são documentados na avaliação exaustiva do impacto no sector do açúcar, que acompanham a presente comunicação.

Entre outras características, o sector do açúcar tem a de não ter sido até agora objecto de uma reforma profunda. Em resultado disso, não foi dada ao Conselho e ao Parlamento a oportunidade de realizar um debate político sobre as possíveis abordagens políticas disponíveis para o sector.

A presente comunicação destina-se, de uma forma semelhante à seguida para a última reforma do sector do leite, a iniciar um primeiro debate sobre as três opções de reforma identificadas para o regime da União Europeia aplicável ao açúcar, antes da apresentação de uma proposta formal, e convida o Conselho, o Parlamento e os outros interessados a participar activamente neste debate.

Não obstante as diferentes implicações das várias opções que podem ser consideradas, é evidente que qualquer reforma do sector tem que seguir os princípios fundamentais da reforma da PAC iniciados noutros sectores, criando uma ponte entre os preços no mercado interno e no mercado mundial e transferindo o apoio do produto para o produtor. Além disso, uma tal reforma tem que examinar atentamente o seu efeito no contexto internacional, especialmente no que diz respeito ao impacto que pode ter nos países desenvolvidos, em geral, e nos países ACP que beneficiam do protocolo sobre o açúcar, em particular.

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

Criação de um modelo agrícola sustentável para a Europa através da PAC reformada – os sectores do tabaco, do azeite, do algodão e do açúcar

1. INTRODUÇÃO

A política agrícola comum (PAC) tem sido, desde 1992, alvo de um profundo processo de reforma que tem por objectivo permitir a transição de uma política de apoio dos preços e da produção para uma política mais global de apoio ao rendimento dos agricultores. A última fase desse processo consistiu na decisão tomada aquando do Conselho do Luxemburgo de 26 de Junho de 2003 sobre a reforma de PAC de 2003.

O elemento central da futura PAC consiste no pagamento único por exploração, aplicável a partir de 2005, que corta o elo entre a elegibilidade para os pagamentos directos e a decisão de produção. Esta alteração essencial, que aumentará de modo significativo a eficácia da transferência dos pagamentos directos enquanto mecanismo de apoio aos rendimentos, deverá ter como consequência uma melhoria da situação económica dos agricultores. Assim, a reforma da PAC de Junho de 2003 assinala efectivamente, para os principais sectores agrícolas, a passagem do apoio aos produtos para o apoio aos produtores, iniciada em 1992.

No processo que levou à adopção da reforma da PAC de Junho de 2003, a atenção centrou-se, não só no Conselho mas também no Parlamento Europeu, no Comité Económico e Social e no Comité das Regiões, nos *riscos de perturbações e abandono da produção em áreas específicas* decorrentes da dissociação. Esta ameaça para o sector agrícola constituiu o principal motivo para autorizar os Estados-Membros a manter, em certo grau, os pagamentos ligados à produção.

Por outro lado, o amplo apoio a que a reforma seja acompanhada de um aumento dos recursos financeiros para o segundo pilar da PAC através de uma modulação obrigatória e de um alargamento do âmbito das suas medidas reflectiu o vasto consenso na União Europeia sobre a necessidade de *melhorar a sustentabilidade e a competitividade das economias rurais*.

Com estas duas *condições*, o Conselho alcançou um acordo político sobre a reforma da PAC de Junho de 2003, acompanhado da seguinte declaração:

"O Conselho regista que a Comissão apresentará no próximo Outono uma *comunicação*, seguida de propostas legislativas, *relativa à reforma das organizações comuns de mercado do azeite, do tabaco e do algodão*.

À semelhança da sua comunicação de Julho de 2002, a Comissão fornecerá para estes sectores uma perspectiva política de longo prazo que esteja de acordo com as suas actuais dotações orçamentais e com o novo quadro de despesas agrícolas acordado no Conselho Europeu de Bruxelas, em Outubro de 2002. A reforma destes sectores basear-se-á nos objectivos e na abordagem da actual reforma de PAC de 2003."

Com efeito, esta declaração confirma a opinião manifestada pela Comissão, em Julho de 2002 e em Janeiro de 2003, de que quantos mais forem os sectores incluídos no pagamento único por exploração, maiores serão os benefícios económicos e administrativos em termos de simplificação. No entanto, independentemente dos compromissos assumidos aquando do acordo sobre a reforma da PAC de Junho de 2003, os regimes do tabaco, do algodão e do azeite são regidos por circunstâncias específicas.

No que diz concretamente respeito ao sector do tabaco, o futuro da organização comum de mercado foi abordado pela última vez aquando do Conselho Europeu de Gotemburgo de Junho de 2001, no âmbito da estratégia da União Europeia para o desenvolvimento sustentável.

Embora o Conselho não tenha adoptado quaisquer conclusões específicas sobre o tabaco, as discussões e o contexto em que tiveram lugar mostraram claramente que existiam certas reservas quanto à sustentabilidade do sector do tabaco na União Europeia.

Foram manifestadas dúvidas sobre a justificação social dos pagamentos ligados à produção no caso dos produtores de tabaco, devido à aparente contradição entre essas ajudas e as preocupações sobre os problemas de saúde pública provocados pelo consumo de tabaco. O actual apoio à produção de tabaco não é coerente com as políticas de saúde pública, que se contam entre as prioridades da estratégia de desenvolvimento sustentável da União Europeia. Nestas condições, a viabilidade a longo prazo da produção de tabaco enquanto actividade económica foi posta em causa. No entanto, era também claro que, para evitar uma ruptura social nas zonas rurais fortemente dependentes do cultivo do tabaco, seria necessário, na eventualidade de uma reforma importante, encontrar fontes alternativas de rendimento para os produtores de tabaco e para as regiões produtoras.

Nessa altura, a reacção da Comissão consistiu em reforçar o seu compromisso de encontrar uma abordagem sustentável para o regime do tabaco, baseada numa avaliação dos aspectos económicos, sociais e ambientais do sector. Assim, em Maio de 2002, no seu programa legislativo e de trabalho para 2003, a Comissão decidiu submeter as suas reflexões políticas sobre o sector do tabaco a uma avaliação exaustiva do impacto¹, em conformidade com a sua prioridade "Economia sustentável e solidária".

No que diz respeito ao sector do azeite, foi já estabelecido, pelo artigo 5º do Regulamento nº 136/66/CEE do Conselho, um prazo para o termo do regime de ajuda actual. Neste contexto, a Comissão considera que a presente comunicação respeita a obrigação, prevista no nº 2 do artigo 3º do Regulamento (CE) nº 1638/98 do Conselho, de proceder do seguinte modo:

"O Conselho, sob proposta da Comissão a apresentar em 2003, decidirá da organização comum de mercado no sector das matérias gordas tendo em vista substituir, a partir de 1 de Novembro de 2004, a estabelecida pelo Regulamento nº 136/66/CEE."

¹ SEC(2003) 1023 sobre a avaliação exaustiva do impacto no sector do tabaco.

O regime comunitário relativo ao algodão, que data da adesão da Grécia em 1981, foi alterado pela última vez em 2001 com o objectivo de reforçar o mecanismo de redução dos preços, a fim de tornar a disciplina orçamental mais estrita e limitar a superfície total dedicada à produção intensiva de algodão, associada a problemas ambientais. Os Estados-Membros acordaram também em tomar medidas ambientais adequadas no que diz respeito às terras agrícolas dedicadas à produção de algodão. Entretanto, a Comissão constatou que, não obstante a adopção dessas novas medidas, a necessária redução das superfícies não se tinha verificado e que havia sinais de que seria difícil de alcançar. Por essa razão, a Comissão é de opinião que o Conselho, nas suas conclusões sobre a reforma da PAC no Luxemburgo em Junho do corrente ano, proporcionou uma oportunidade valiosa de reavaliação das actuais disposições no sector do algodão, a fim de introduzir uma orientação mais eficaz e sustentável para o sector do algodão na União Europeia.

O sector do açúcar tem a particularidade de, até agora, ter estado fora do processo de reforma de 1992, que consistiu essencialmente num aumento da competitividade através da compensação das reduções dos preços institucionais com um apoio directo aos rendimentos. Em vez disso, a criação da actual organização comum de mercado do açúcar baseou-se numa repartição da capacidade de produção por toda a Comunidade, através da manutenção de quotas de produção nacionais e de preços internos elevados. Com o último passo para a competitividade agora concluído através da reforma da PAC de Junho de 2003, a Comissão é de opinião que o papel do princípio de repartição no actual regime comunitário do açúcar deve ser cuidadosamente reconsiderado, a fim de respeitar os objectivos da PAC de uma maior orientação para o mercado e de uma produção agrícola ambiental, social e economicamente sustentável.

Em 2001, após prorrogar por cinco anos – até 30 de Junho de 2006 – o actual regime relativo ao açúcar, o Conselho impôs as seguintes obrigações à Comissão, conforme estabelecido no nº 2 do artigo 50º do Regulamento (CE) nº 1260/2001 do Conselho:

"Com base nos estudos que efectuar sobre a situação do mercado, todos os aspectos do sistema de quotas, os preços e as relações interprofissionais, bem como numa análise da concorrência crescente resultante dos compromissos internacionais da União Europeia, a Comissão apresentará, no início de 2003, um relatório acompanhado, se necessário, de propostas adequadas."

Com o açúcar, o método da Comissão, da mesma forma que para o tabaco, consistiu em submeter o regime a uma avaliação aprofundada dos factores económicos, sociais e ambientais em causa. Por essa razão, a Comissão comprometeu-se igualmente a efectuar uma avaliação exaustiva do impacto no sector do açúcar² no seu programa legislativo e de trabalho para 2003, publicado em Maio de 2002. Juntamente com essa avaliação de impacto, a Comissão considera que a presente comunicação respeita o compromisso de apresentar um relatório sobre o regime comunitário do açúcar e as suas perspectivas.

À luz desses diversos compromissos, esta comunicação apresenta em seguida uma descrição das perspectivas globais para cada um dos quatro sectores em causa, incluindo as conclusões a retirar das avaliações exaustivas do impacto efectuadas para os sectores do tabaco e do açúcar, bem como dos documentos de trabalho

² SEC(2003) 1022 sobre a avaliação exaustiva do impacto no sector do açúcar.

disponíveis para esses sectores³. É depois apresentada a proposta de reforma da Comissão nos sectores do tabaco, do azeite e do algodão, de acordo com as orientações do Conselho, seguindo-se um capítulo final sobre os aspectos orçamentais das propostas.

No entanto, para o açúcar, visto o Conselho e o Parlamento não terem tido a oportunidade de debater o assunto, a Comissão adoptou uma abordagem em duas fases. Com base nas informações fornecidas na avaliação exaustiva do impacto no sector do açúcar, que descreve as diferentes opções de reforma, a Comissão deseja dar início ao debate sobre o futuro do regime relativo ao açúcar na União Europeia, de forma similar à seguida na última reforma do sector do leite, antes de apresentar uma proposta formal.

2. PERSPECTIVAS GLOBAIS PARA OS SECTORES EM CAUSA

2.1. Tabaco

A produção de tabaco representa apenas 0,4 % da produção agrícola da União Europeia. Na última década, verificou-se uma tendência decrescente nos volumes da produção de tabaco, tanto a nível mundial como da União Europeia. Com 348 013 toneladas, correspondentes a 5,4 % da produção mundial, a União Europeia é o quinto produtor mundial, a seguir à China (38 %), ao Brasil (9 %), à Índia (8 %) e aos EUA (7 %). Na União Europeia, mais de 75 % da produção de tabaco em rama provêm da Grécia e de Itália.

A produção de tabaco na União Europeia está fortemente concentrada geograficamente. Sete regiões concentram cerca de 70 % das explorações, 63 % das superfícies cultivadas e 57 % do rendimento bruto total. Em algumas zonas, a produção de tabaco representa mais de 50 % da produção agrícola regional.

A área cultivada com tabaco na União Europeia tem vindo a diminuir a uma taxa de 2,6 % por ano, tendo o rendimento médio na União Europeia aumentado de 2 para 2,7 toneladas por hectare na década de 90. O número total de explorações que produzem tabaco na União Europeia era de 79 510 em 2000, após um declínio de dez anos ao ritmo de 3,6 % por ano. A superfície média por exploração aumentou de 1,4 hectares, em 1990, para 1,6 hectares, em 2000.

A mão-de-obra empregue no sector do tabaco é significativa, com 126 070 unidades de trabalho anuais (UTA), ou 212 960 pessoas, o que corresponde a 2,4 % das UTA totais empregues no sector agrícola na União Europeia. A procura de mão-de-obra para a produção de tabaco em rama é fortemente sazonal e a proporção do emprego a tempo parcial é assinalável. A mão-de-obra familiar representa cerca de 80 % da mão-de-obra total empregue no sector.

Uma característica essencial das explorações que produzem tabaco é a sua extrema heterogeneidade consoante as regiões e as explorações. Persiste, sobretudo, uma dicotomia assinalável entre algumas grandes explorações, que absorvem mais capital e concentram a produção nas melhores variedades, e muitas pequenas explorações, tipicamente de pequenas dimensões, com elevada necessidade de mão-de-obra e menos integradas nos mercados.

³

http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/com554/index_en.htm.

Os problemas de reestruturação são ainda particularmente agudos em certas áreas nas quais a produção de tabaco desempenha um importante papel económico e social. A supressão muito rápida de postos de trabalho no sector nessas áreas poderia talvez provocar um êxodo rural e desequilíbrios sociais importantes se não forem tomadas medidas adequadas para criar empregos fora do sector.

Na última década, verificou-se uma reorientação para a produção de variedades de alta qualidade, uma especialização crescente por variedade a nível da exploração e regional e um aumento, a nível interno e internacional, dos preços do tabaco em rama produzido na União Europeia. Por outro lado, o preço de mercado do tabaco em rama é demasiadamente baixo para cobrir os custos de produção e as margens positivas são apenas permitidas actualmente pelos pagamentos directos da PAC, que representam mais de 75 % das receitas totais que os agricultores obtêm desta cultura. Globalmente, a produção de tabaco na União Europeia, embora fortemente dependente do apoio estatal, caracteriza-se por um baixo nível estrutural do rendimento por unidade de mão-de-obra empregue, que no entanto é, por hectare, muito superior à de outros sectores agrícolas.

A União Europeia tem uma posição importante no comércio mundial de tabaco em rama e transformado, tanto a nível da exportação como da importação. É nomeadamente um importador de tabaco em rama e um grande exportador de cigarros e outros produtos transformados.

A reforma da OCM do tabaco de 1992 aboliu a intervenção e as restituições às exportações, tendo introduzido quotas de produção e controlos mais estritos. Na sequência das últimas adaptações da legislação de 1992, o apoio aos produtores processa-se actualmente através de um regime de prémios, ligados à quantidade produzida, modulados com base em critérios de qualidade e sujeitos a quotas de produção individuais para cada grupo de variedades de tabaco. A OCM do tabaco assenta também em medidas de reconversão da produção, através de um programa de resgate de quotas e de um Fundo Comunitário do Tabaco. As despesas da PAC relativas ao tabaco foram de 973 milhões de euros em 2001, ou seja, uma média de cerca de 7 700 euros por UTA ou 7 800 euros por hectare, o que absorveu 2,3 % do orçamento do FEOGA - secção Garantia em 2001.

2.2. Azeite

O sector do azeite constitui um elemento-chave do modelo agrícola da União Europeia. Em 1998/99, a superfície de olivais na União Europeia era de aproximadamente 5,4 milhões de hectares (ou seja, cerca de 4 % da superfície agrícola útil), dos quais 44,5 % se situavam em Espanha, 26,3 % em Itália, 18,8 % na Grécia, 9,7 % em Portugal e 0,7 % em França. O sector conta com aproximadamente 2,5 milhões de produtores, o que representa aproximadamente um terço de todos os agricultores da União Europeia, e constitui uma importante fonte de emprego e de actividade económica nas principais regiões de produção, a maior parte das quais, com a notável excepção da Toscana em Itália e da Catalunha em Espanha, se localizam nas regiões do objectivo nº 1 da União Europeia dos 15. Além disso, a produção de azeitona tem a vantagem de proporcionar emprego sazonal no Inverno, em complemento de outras actividades agrícolas, sendo também uma fonte importante de emprego fora da exploração, na indústria da trituração e transformação.

As dimensões das explorações olivícolas especializadas na União Europeia são relativamente pequenas mas diversas, variando de 13,5 hectares, em média, em Espanha a 3,2 hectares na Grécia. As estruturas de transformação têm tendência a reflectir a mistura de olivais tradicionais e de plantações modernas, exploradas mais intensivamente, presentes em todos os Estados-Membros produtores. Em consequência, a associação positiva com as características paisagísticas e o impacto ambiental, de que a produção de azeitona tem beneficiado nas zonas em que é praticada, começou a ser questionada. Os olivais tradicionais são apreciados pelo seu papel no combate à desertificação e na protecção da biodiversidade. O abandono da produção nessas explorações acarreta um aumento dos riscos de incêndio e de erosão. Por outro lado, as críticas incidem mais frequentemente nos impactos negativos das plantações intensivas, devido à forte dependência dos produtos fitossanitários, das técnicas de monocultivo e dos recursos hídricos para irrigação.

A União Europeia domina a produção mundial, com colheitas que aumentaram regularmente na década de 90, sobretudo em Espanha, tendo alcançado o valor recorde de 2,46 milhões de toneladas de azeite virgem em 2001/2002. A produção de azeite é, no entanto, conhecida pelas suas flutuações, determinadas pelo ciclo biológico de produção e pela susceptibilidade às variações meteorológicas. Os outros grandes produtores de azeite, com cerca de 20% da produção mundial total, são a Tunísia, a Turquia, a Síria e Marrocos. Embora presentemente a produção noutras regiões do mundo seja negligenciável quando comparada com a da bacia do Mediterrâneo, alguns países sem tradições de produção de azeite parecem estar interessados em investir no sector.

Historicamente, o consumo de azeite tendia a ser elevado apenas nos países produtores tradicionais. Embora o azeite represente ainda apenas cerca de 3 % do consumo mundial total de óleos alimentares, a partir de 1995/96 a procura aumentou a um ritmo de cerca de 6 % por ano graças à imagem positiva do azeite em termos de saúde e qualidade. Além da União Europeia, os principais mercados para o azeite são os Estados Unidos da América, o Japão, o Canadá, a Austrália e o Brasil.

Assim, o comércio tornou-se uma característica importante do mercado do azeite na União Europeia, que duplicou as suas exportações nos últimos dez anos para quase 324 000 toneladas em 2001/02, sobretudo sob a forma de azeite engarrafado. Por seu lado, as importações, destinadas sobretudo a Itália, permaneceram relativamente estáveis, com excepção dos anos de baixa produção na Tunísia, o principal importador para a União Europeia.

Por sua vez, a produção crescente de azeite no mercado da União Europeia teve como consequência uma diminuição dos preços no produtor durante a década de 90. Diversas projecções de produção e consumo apontam para um equilíbrio frágil para o mercado mundial do azeite, que será confrontado com excedentes apreciáveis se a produção mundial aumentar mais depressa do que a procura.

A presente organização comum de mercado do azeite, criada inicialmente em 1966, assenta na ajuda à produção como principal medida de apoio do sector. O antigo regime de intervenção foi substituído por um mecanismo de armazenagem privada, que constitui um instrumento de gestão de crise, tendo as ajudas ao consumo sido abolidas em 1998. A ajuda à produção, a uma taxa de 1 322,5 euros por tonelada, é concedida a todos os produtores com base nas quantidades de azeite efectivamente produzidas e no equivalente azeitona de mesa, em função da quantidade nacional garantida (QNG), que totaliza actualmente 1,78 milhões de toneladas. Foram

instituídos mecanismos de regulação do montante da ajuda concedida aos produtores para quando os Estados-Membros não observem, por excesso ou por defeito, as suas QNG.

As compras de intervenção foram substituídas por um regime de ajuda à armazenagem privada. As restituições à exportação foram fixadas em zero desde 1998, sem impacto negativo. É concedida uma restituição à produção para o azeite nas conservas de legumes e de peixe. Em 2001, foi dada nova ênfase aos aspectos de controlo e qualidade, sobretudo através da estratégia em matéria de qualidade no sector do azeite, que estabeleceu normas de produção e de comercialização para o sector.

2.3. Algodão

Não obstante a sua importância global limitada para a União Europeia, representando apenas 0,5 % da produção agrícola final, o sector do algodão tem grande importância à escala regional. A Grécia, com 79,4 % da produção total da União Europeia, de 1,55 milhões de toneladas de algodão não descaroçado (em bruto), obtém 9,0 % da sua produção agrícola final do algodão, enquanto em Espanha, o outro grande produtor, a contribuição do algodão é de 1,5 %. A produção nos outros Estados-Membros (somente Portugal) é inferior a 1 500 toneladas.

Dentro dos principais Estados-Membros produtores, a distribuição tem um carácter ainda mais acentuado. Depois de ter atingido a superfície máxima de 440 000 hectares cultivados com algodão em 1995, a vasta maioria dos actuais 380 000 hectares dedicados à produção de algodão na Grécia localiza-se em três regiões: Tessália, Macedónia-Trácia e Sterea-Ellada. Em Espanha, a produção está concentrada na Andaluzia, sobretudo nas províncias de Sevilha e Córdova. Neste país, a superfície total cultivada com algodão diminuiu para cerca de 90 000 hectares, depois de ter atingido um máximo de 135 000 hectares em 1988.

As explorações algodoiras nessas regiões caracterizam-se pelo seu elevado número (71 600 na Grécia e 7 600 em Espanha) e pequenas dimensões (4,9 hectares na Grécia e 12,0 hectares em Espanha). Por outro lado, as explorações algodoiras na Grécia destacam-se pelo seu mais elevado grau de especialização, tendo a região da Tessália vindo a concentrar-se quase exclusivamente nesta cultura. Assim, não obstante o seu papel vital em muitas economias rurais locais, a tendência para a monocultura na produção de algodão tem sido um dos principais alvos de críticas nos últimos anos. Fortemente dependente da irrigação e do uso de fertilizantes, a produção de algodão está largamente associada a uma baixa biodiversidade e a um empobrecimento do solo. O recurso intensivo a produtos fitossanitários, sobretudo insecticidas, e o uso de desfoliantes para facilitar a colheita constituem métodos apontados como exemplo dos efeitos negativos mais graves da agricultura para o ambiente. Por essa razão, os Estados-Membros comprometeram-se em 2001 a reduzir os efeitos ambientais negativos da produção de algodão.

A maioria dos produtores de algodão dos dois principais Estados-Membros produtores pertencem a organizações de produtores que desempenham um papel de gestão e de coordenação. Ao nível da transformação, um conjunto de empresas privadas e de cooperativas assegura a conversão do algodão em bruto em algodão utilizável através do processo de descaroçamento, por meio do qual as fibras de algodão são separadas das sementes. Espanha, com quase metade das suas 22 fábricas geridas por cooperativas, apresenta uma certa sobrecapacidade de

descaroçamento relativamente ao seu nível de produção, tendo a Grécia uma capacidade de descaroçamento mais equilibrada relativamente à produção e uma menor proporção de fábricas geridas por cooperativas (20 de um total de 75).

O comércio do sector refere-se geralmente ao algodão descaroçado. Enquanto produtor, a União Europeia desempenha um papel de menor importância no cenário internacional, contribuindo com somente cerca de 2,5 % para a produção mundial total. Esta última, que é actualmente de 19,9 milhões de toneladas, duplicou praticamente nos últimos 40 anos, sobretudo devido a um aumento dos rendimentos. Os principais países produtores, que mantiveram a sua importância relativa nas últimas duas décadas, continuam a ser a China (22,6 %), os EUA (20,1 %), a Índia (13,1 %) e o Paquistão (9,0 %).

Com 708 000 toneladas de importações e 227 000 toneladas de exportações de algodão descaroçado, a União Europeia é o principal importador líquido a nível mundial. A China alterna, consoante a sua própria colheita, entre importador e exportador líquido. O Brasil e o sudeste asiático, com pouca ou nenhuma produção própria, são também grandes importadores de algodão para as suas indústrias de transformação, embora o Brasil tenha recentemente emergido como um novo país produtor, com cerca de 800 000 toneladas de algodão nos últimos anos.

As exportações mundiais de algodão são, sem dúvida, dominadas pelos EUA, que exportam actualmente cerca de 1,8 milhões de toneladas, o que corresponde a 30 % do comércio mundial, de 6,0 milhões de toneladas. O Uzbequistão, a África (países CFA) e a Austrália, cada um com cerca de 800 000 toneladas comercializadas, são os únicos outros grandes exportadores a nível mundial.

Os principais consumidores mundiais de algodão são os que dispõem de indústrias de transformação. A China consome 25,4 % do algodão mundial, seguida da Índia, dos EUA e do Paquistão, que consome cerca de 9,0 %. O consumo de algodão descaroçado da União Europeia, de cerca de 1,0 milhões de toneladas (5,4 % do nível mundial), está essencialmente concentrado em Itália, Portugal e Alemanha.

O facto de a União Europeia ser um produtor marginal de algodão⁴ implica que o impacto da sua produção na evolução dos preços do mercado mundial tem sido negligenciável. Isto é reforçado pelo facto de, para este sector, a União Europeia não utilizar subsídios às exportações e permitir um acesso com isenção de direitos. Embora as políticas dos outros países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento tenham tido um efeito significativo nos preços do algodão, a descida dos preços deve-se principalmente ao aumento da competição com os produtos sintéticos no mercado das fibras.

A organização comum de mercado do algodão data da adesão da Grécia à Comunidade Europeia em 1981. O actual regime baseia-se numa ajuda directa por tonelada de algodão não descaroçado, para uma quantidade nacional garantida por Estado-Membro. O nível da ajuda concedida aos transformadores, que pagam um preço mínimo aos produtores, é fixado periodicamente com base na diferença entre um "preço de objectivo" e o preço no mercado mundial. Desde 1995/96, o "preço de objectivo" tem sido fixado em 1 063 euros por tonelada, com um preço mínimo de 1 009,9 euros por tonelada. As quantidades nacionais garantidas são de

⁴

Comunicado de imprensa sobre o algodão: 15.9.2003, IP/03/1244.

782 000 toneladas para a Grécia, 249 000 toneladas para Espanha e 1 500 toneladas para os outros Estados-Membros. O montante da ajuda pago pode ser ajustado se a produção exceder ou ficar aquém das quantidades garantidas.

2.4. Açúcar

A beterraba sacarina cobre 1,8 milhões de hectares na União Europeia dos 15, o que corresponde a 1,4 % da superfície agrícola útil, representando 1,6 a 1,8 % da sua produção agrícola total. É cultivada em mais de 230 000 explorações juntamente com outras culturas arvenses, como os cereais. Em geral, tanto em termos de superfície como de indicadores económicos, as explorações produtoras de beterraba sacarina excedem a média. A superfície agrícola global das explorações produtoras de beterraba sacarina (70 hectares, dos quais 8 dedicados à beterraba sacarina) é superior à média do conjunto de todas as explorações (20 hectares). Estas explorações obtêm também um rendimento superior. Estima-se que o valor líquido acrescentado por unidade de trabalho anual (UTA) é, para as explorações produtoras de beterraba sacarina, 1,7 vezes superior ao das explorações em geral⁵.

A produção de açúcar da União Europeia dos 15 oscila entre 15 e 18 milhões de toneladas em equivalente de açúcar refinado. Com os dez novos Estados-Membros, as superfícies cultivadas com beterraba sacarina deverão aumentar de 30 % e a produção de açúcar de 15 %. A União Europeia dos 15, conta com 135 fábricas de transformação de açúcar e 6 refinarias.

Com excepção do Luxemburgo, todos os Estados-Membros da União Europeia dos 15 produzem açúcar. No entanto, a produtividade varia significativamente de um Estado-Membro para outro. A Alemanha e a França produzem mais de metade do açúcar da União Europeia dos 15, seguidos do Reino Unido e de Itália (8 % cada). Entre os dez novos Estados-Membros, seis fabricam um total de cerca de 3 milhões de toneladas, produzindo a Polónia dois terços.

A União Europeia dos 15 importa e exporta açúcar, mas é, em termos líquidos, um exportador. Em média, para as campanhas de comercialização de 1999/2000 a 2001/2002, foram exportadas 5,3 milhões de toneladas e importadas 1,8 milhões de toneladas. As exportações líquidas representam, em média, 20 % da produção de açúcar e 2 a 3,5 % das exportações de produtos agroalimentares da União Europeia dos 15, de acordo com a definição do "Uruguay Round".

A União Europeia tem um papel essencial no mercado mundial do açúcar. A parte da União Europeia dos 15 no total mundial é de 13 % da produção, 12 % do consumo, 15 % das exportações e 5 % das importações. A sua quota parte mundial na produção, consumo e exportações declinou, tendo os países do hemisfério sul vindo a aumentar consistentemente a sua importância. Embora a União Europeia tivesse sido o principal produtor mundial por várias décadas, o Brasil e a Índia, ambos com 15 %, passaram a disputar a primeira posição a partir de 1996. Em termos de consumo, a Índia ultrapassou também a União Europeia.

⁵ Com base nos dados da rede de informação contabilística agrícola - comparação entre os indicadores de rendimento das explorações produtoras de beterraba sacarina e a média de todas as explorações (excepto as hortícolas) de 1998 a 2000.

Embora os principais países produtores sejam também os principais utilizadores, o açúcar é um produto amplamente comercializado. Em média, o comércio internacional, próximo de 40 milhões de toneladas, representa cerca de 30 % da produção mundial, que totaliza 120 milhões de toneladas em equivalente de açúcar refinado. O Brasil domina actualmente as exportações, com uma quota parte que atinge um quarto das exportações mundiais.

Os preços internacionais do açúcar têm uma importância significativa, sendo extremamente voláteis e com uma evolução errática. Depois dos picos históricos de 1974 e 1981, os preços mensais mundiais do açúcar em bruto flutuaram, na década de 90, entre 280 euros por tonelada, em Março de 1990, e 110 euros por tonelada, em Abril de 1999. A partir de 1995, a tendência tem sido decrescente. Isto explica-se essencialmente por um excesso da produção global relativamente ao consumo, como o demonstra o aumento das existências relativamente à taxa de utilização. Desde o seu ponto mais baixo em 1999/2000, resultante de uma redução da produção por parte dos fornecedores principais, verificou-se, durante a campanha de comercialização de 2000/01, um aumento dos preços, que chegaram a atingir um valor médio de 240 euros por tonelada. No ano seguinte, diminuíram novamente para 180 euros por tonelada. A média para o primeiro trimestre de 2003, de 170 euros por tonelada, é ainda mais baixa.

São diversas as razões que explicam a volatilidade dos preços do açúcar. As flutuações das taxas de câmbio podem aumentar ou diminuir essa volatilidade para determinadas moedas. O aumento consistente do consumo é um factor condutor fundamental do mercado do açúcar que não se tem necessariamente traduzido numa procura sustentada a nível das importações. O aumento do consumo é muito mais acentuado nos países em desenvolvimento do que nos outros e as importações de açúcar dependem de factores macroeconómicos. A produção não reage especialmente bem às variações dos preços no mercado mundial devido à protecção dos preços nacionais em vários países, ao carácter perene da cana de açúcar (que representa 75 % da totalidade das superfícies produtoras de açúcar) e aos horizontes (longo prazo) dos investimentos na indústria açucareira. Em contraste, a oferta é especialmente sensível às condições meteorológicas e as revisões das estimativas da produção provocam frequentemente ajustamentos significativos dos preços internacionais. Além disso, as exportações de açúcar estão concentradas num número limitado de países que são também produtores principais. O Brasil, a União Europeia dos 15, a Austrália, a Tailândia e Cuba efectuam 70 % das exportações mundiais. Por último, tanto a procura como a oferta são influenciadas pelos diversos instrumentos políticos utilizados pelos governos.

Na União Europeia dos 15, o sector do açúcar beneficia de um sistema que combina a protecção nas fronteiras, o controlo do abastecimento e os preços de apoio. O preço de intervenção para o açúcar está actualmente fixado em 631,9 euros por tonelada para o açúcar refinado e 523,7 euros por tonelada para o açúcar em bruto. Em comparação com os preços de referência internacionais dos últimos anos, os preços do mercado da União Europeia foram duas a três vezes mais elevados.

A volatilidade torna difícil prever com fiabilidade os preços mundiais do açúcar. Vários analistas estimam que os preços continuarão a manifestar uma tendência descendente a curto (campanha de comercialização de 2003/04) e médio prazo. Nas suas previsões agrícolas de 2003, a OCDE prevê um preço de 170 euros por tonelada para o açúcar em bruto em 2008/09. Relativamente à média para o período de

referência (1997/98 a 2001/02), esse valor representa uma diminuição de 13 %. Segundo a OCDE, o baixo nível previsto deve-se essencialmente ao aumento da oferta e das exportações da produção a baixo custo, bem como aos fortes apoio e protecção em muitos países da OCDE. Em termos globais, prevê-se um aumento do consumo a um ritmo ligeiramente superior ao da oferta, verificando-se a maior parte do crescimento em países não pertencentes à OCDE. No entanto, devido ao peso das existências, os preços deverão, a médio prazo, permanecer baixos.

3. REFORMAS PROPOSTAS E IMPACTO PROVÁVEL

3.1. Generalidades

Na sua avaliação das necessidades de reforma nos sectores do tabaco, do azeite e do algodão, a Comissão atendeu aos seguintes elementos:

- a exigência, claramente expressa pelo Conselho, de uma reforma dos sectores em questão, baseada nos objectivos e na abordagem da reforma da PAC de 2003;
- as semelhanças entre os sectores, no que diz respeito a determinadas características estruturais e de produção, e as suas políticas, que permitem a aplicação da abordagem da reforma da PAC de Junho de 2003;
- as especificidades de cada sector, nomeadamente o risco de perturbações da produção e de abandono dos olivais e a necessidade de melhorar a sustentabilidade e a competitividade das economias rurais.

A Comissão acredita que uma reforma baseada nos objectivos da reforma da PAC de Junho de 2003, nomeadamente um aumento da competitividade, uma maior orientação para o mercado, um maior respeito pelo ambiente, a estabilização dos rendimentos e uma maior consideração pela situação dos produtores nas zonas desfavorecidas, deve orientar-se para o alcance dos seguintes objectivos:

- estabelecer, para esses sectores, uma perspectiva política a longo prazo que esteja de acordo com a sua actual verba orçamental, o limite máximo da rubrica 1 das actuais perspectivas financeiras e o novo quadro para as despesas agrícolas acordado no Conselho Europeu de Bruxelas, em Outubro de 2002;
- promover os objectivos e a abordagem da reforma da PAC de Junho de 2003, nomeadamente um aumento da competitividade, uma maior orientação para o mercado, um maior respeito pelo ambiente, a estabilização dos rendimentos e uma maior consideração pela situação dos produtores nas zonas desfavorecidas;
- dar prioridade ao rendimento dos produtores e não ao apoio aos produtos através da transferência de uma parte significativa dos actuais pagamentos directos ligados à produção para o regime de pagamento único por exploração, **a partir de 1 de Janeiro de 2005**;
- subordinar esses pagamentos, como é o caso de todos os pagamentos directos da PAC, ao respeito de normas comuns ambientais e de segurança dos alimentos, através da condicionalidade, e de regras que assegurem boas condições agronómicas e ambientais, bem como aos mecanismos de modulação e de disciplina financeira.

Os produtores dos sectores do tabaco e do azeite recebem já um pagamento ligado ao nível de produção, que é função de quantidades máximas garantidas. No sector do algodão, o pagamento por tonelada de algodão não descaroçado, sujeito também a uma quantidade máxima garantida, é calculado com base na diferença entre o "preço de objectivo" da União Europeia e o preço mundial e concedido aos descaroçadores, que pagam um preço mínimo aos produtores.

Atendendo a que não são consideradas necessárias reduções dos preços e que existem já pagamentos directos nos três sectores em questão, a Comissão considera que a conversão desses pagamentos no pagamento único por exploração não apresenta dificuldades de maior.

No entanto, nos três sectores, a tendência tem sido para a concentração da produção em regiões com um importante atraso em matéria de desenvolvimento económico, que requerem muita mão-de-obra ou grande investimento de capital, o que cria um número significativo de postos de trabalho fora da exploração graças à importância das indústrias de transformação que lhes estão associadas.

Foi este facto que levou a Comissão, no contexto da reforma da PAC de Junho de 2003, a ter em conta o impacto potencial da dissociação nestes sectores regionalmente importantes, nomeadamente o risco de abandono da produção e de perda de competitividade das zonas rurais nas quais a sua produção se situa tradicionalmente. De acordo com a reforma da PAC de 2003, as regiões ultraperiféricas e as ilhas do mar Egeu devem beneficiar de um tratamento especial no que diz respeito ao apoio à produção. Nessas regiões, os pagamentos directos não serão integrados no pagamento único por exploração.

3.2. Tabaco

A principal conclusão da Comissão, com base na avaliação exaustiva do impacto no sector do tabaco, foi que uma dissociação por fases dos prémios para o tabaco existentes, acompanhada de uma supressão gradual do Fundo Comunitário do Tabaco e do estabelecimento, no âmbito do segundo pilar da PAC, de uma dotação financeira destinada à reestruturação das zonas de produção de tabaco, constituiria a política mais sustentável para o sector no futuro. Neste regime, as quotas para o tabaco teriam que ser mantidas como meio de fixação da dotação da parte do prémio ainda não dissociada. Consequentemente, durante o período de transição, a produção extra-quota não receberia o prémio associado correspondente ainda por pagar. No final desse processo, a actual organização comum de mercado do tabaco deixaria de se aplicar.

Esta opção foi considerada como uma solução equilibrada para quebrar o elo entre o apoio aos rendimentos dos produtores individuais e o cultivo do tabaco, proporcionando ao mesmo tempo fundos para uma reorientação do sector para fontes alternativas de rendimento. Além disso, dado que, actualmente, cerca de um terço do actual prémio ao tabaco é necessário para cobrir os custos de produção variáveis, foi preferida a aplicação progressiva da reforma a fim de evitar perturbar a produção e as economias locais e permitir o ajustamento dos preços de mercado às novas condições. Essa aplicação terá uma duração de três anos.

A reforma proposta começaria com a transferência da totalidade ou parte do actual prémio ao tabaco para direitos ao pagamento único por exploração. Enquanto, conforme se pode ver no quadro 1, essa transferência seria total para as primeiras 3,5

toneladas de um produtor, para a fracção seguinte, entre 3,5 e 10 toneladas, só 80 % do actual prémio seriam incorporados no pagamento único por exploração. Os restantes 20 % iriam alimentar a dotação destinada à reestruturação.

Quadro 1 – Resumo da proposta de reforma para o tabaco

1ª FASE	Pagamento actual	Transferido para o pagamento único por exploração	Dotação de reestruturação
<i>Nível de pagamento por fracção de produção:</i>			
0 – 3,5 toneladas	0	completamente	nada
3,5 – 10 toneladas	0	4/5	1/5
+ 10 toneladas	2/3	1/6	1/6

2ª FASE	Pagamento actual	Transferido para o pagamento único por exploração	Dotação de reestruturação
<i>Nível de pagamento por fracção de produção:</i>			
0 – 3,5 toneladas	0	completamente	nada
3,5 – 10 toneladas	0	4/5	1/5
+ 10 toneladas	1/3	1/3	1/3

3ª FASE	Pagamento actual	Transferido para o pagamento único por exploração	Dotação de reestruturação
<i>Nível de pagamento por fracção de produção:</i>			
0 – 3,5 toneladas	0	completamente	nada
3,5 – 10 toneladas	0	4/5	1/5
+ 10 toneladas	0	1/3	2/3

Aquando da aplicação da reforma no caso das grandes explorações de tabaco, o actual prémio, correspondente à fracção superior a 10 toneladas, seria reduzido de um terço em cada fase de um ano. Para evitar alterações importantes dos rendimentos ao nível da exploração agrícola, um terço desta fracção do prémio seria convertido em direitos ao pagamento único por exploração, sendo o restante transferido para a dotação de reestruturação.

Considerações de equitatividade e eficiência presidiram à fixação das taxas de transferência para a dotação de reestruturação, a utilizar para acelerar o processo de reconversão nas regiões produtoras de tabaco. A dotação de reestruturação transferirá o financiamento para as medidas de desenvolvimento rural, conforme previsto no regulamento relativo ao desenvolvimento rural (Regulamento (CE) nº 1257/1999 do Conselho). Isto poderia incluir mais beneficiários, mais medidas ou, mesmo, o aumento da intensidade da ajuda das medidas de desenvolvimento rural em vigor.

Plenamente aplicado, este processo de reforma redistribuiria mais de 70% do actual prémio ao tabaco para o regime de pagamento único por exploração e, pelo menos, 20% para a dotação de reestruturação. Esta redistribuição corresponderia a uma concessão, em média, de 6 900 euros por unidade de trabalho anual (UTA) familiar, através do pagamento único por exploração.

Com uma aplicação por fases, a reforma deveria permitir uma melhor orientação para o mercado e um aumento do rendimento dos produtores, além de um impacto positivo na evolução do rendimento dos produtores graças à maior eficácia da transferência dos pagamentos dissociados, nomeadamente no caso das pequenas explorações, que receberão mais cedo uma maior parte do seu rendimento sob a forma de um pagamento único por exploração.

Durante o período de três anos de supressão gradual do actual regime relativo ao tabaco, o Fundo do Tabaco continuará a ser utilizado para apoiar campanhas de informação sobre os malefícios do tabaco. A Comissão está empenhada em prosseguir o seu apoio às actividades anti-tabaco, não obstante a diminuição do subsídio durante esse período.

A curto prazo, deveriam deixar de ser cultivadas na União Europeia variedades menos rentáveis de tabaco. Além disso, a transferência do actual prémio ao tabaco para um pagamento único por exploração encorajaria sem dúvida os produtores, que actualmente não cobrem os seus custos de produção variáveis ou que poderiam reorientar a sua produção para culturas geradoras de um maior rendimento por hectare, a reconverterem, a curto prazo, a actual utilização das suas terras.

O conseqüente abrandamento da produção de tabaco na União Europeia seria retomado por explorações de maiores dimensões e mais profissionalizadas, orientadas para a procura e/ou a qualidade, a um preço europeu, que se alinharia pelo nível dos preços mundiais, consoante as variedades produzidas.

Em conjugação com a introdução gradual do pagamento único por exploração, a dotação de reestruturação permitiria promover a transição da produção para explorações mais racionalmente estruturadas, melhorando a taxa de transferência de rendimentos para as explorações que produzem tabaco durante o período de referência e encorajando uma reconversão do mercado local de trabalho nas regiões produtoras de tabaco.

3.3. Azeite

A Comissão considera que uma reforma baseada nas orientações emitidas pelo Conselho aquando do acordo sobre a reforma da PAC de Junho de 2003 constituiria a melhor solução para as necessidades de longo prazo do sector do azeite na União Europeia.

É proposta a conversão dos actuais pagamentos ligados à produção no sector do azeite em ajudas directas ao rendimento, através da criação de novos direitos ao pagamento único por exploração a conceder aos agricultores, em complemento dos que decorrem da reforma da PAC de Junho de 2003. A inclusão do sector do azeite no pagamento único por exploração pode trazer três vantagens principais.

Primeiramente, no quadro do regime de pagamento único por exploração, pode esperar-se que o sector do azeite se oriente melhor para o mercado e aumente a sua competitividade. Ainda que o sector do azeite beneficie já de uma dinâmica comercial positiva e tenha desenvolvido esforços substanciais para acompanhar as tendências manifestadas pelos consumidores através da sua estratégia de qualidade, só um sector que responda às tendências da procura no mercado mundial poderá, caso a produção mundial exceda o consumo, fazer face aos desafios do futuro.

Em segundo lugar, a adesão ao pagamento único por exploração resulta num rendimento mais estável para os agricultores, devido à maior eficácia de transferência das ajudas, e permite que as regiões produtoras com baixa produtividade mantenham o seu nível geral de ajuda aos rendimentos.

Por último, a associação favorável de que já beneficia o sector do azeite, em termos de transparência, confiança dos consumidores e benefícios proporcionados à sociedade em termos ambientais e paisagísticos, seria melhorada graças à sua

inclusão num sector agrícola europeu orientado na mesma direcção. Quaisquer tendências que possam levar a uma erosão da imagem positiva do sector do azeite, nomeadamente em termos ambientais, seriam mais visíveis no âmbito das disposições da reforma propostas.

No entanto, a Comissão considera que uma conversão total dos actuais pagamentos ligados à produção no sector num regime de pagamento único poderia criar problemas a certas regiões produtoras tradicionais da União Europeia e aos olivais de baixa produtividade. Verificar-se-ia um risco significativo de abandono dos olivais, o que poderia, por sua vez, levar à deterioração do coberto vegetal e da paisagem ou ter um impacto social negativo. Este problema aumenta nas regiões cujas economias locais dependem fortemente do sector do azeite.

Por estas razões, a Comissão concluiu que uma proposta de reforma que quebre completamente o elo entre as ajudas e os olivais, e que ponha em risco a manutenção dos olivais existentes nas zonas sensíveis, poderia não respeitar as preocupações manifestadas pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu relativamente ao risco de abandono da produção e à necessidade de garantir a sustentabilidade das economias rurais.

Consequentemente, a Comissão propõe que 60% dos pagamentos ligados à produção no sector do azeite, para o período de referência, sejam convertidos em direitos ao pagamento único por exploração no caso das explorações com mais de 0,3 hectares. Por razões de simplificação aquando da aplicação da política em causa, os pagamentos às explorações mais pequenas seriam completamente dissociados.

Os Estados-Membros conservariam 40% dos pagamentos, para o período de referência, sob a forma de dotações nacionais, para a concessão aos produtores de um pagamento suplementar por olival, calculado por hectare ou por árvore. Este pagamento, que não está ligado à produção, destina-se a preservar as oliveiras, conservando o solo, protegendo o ambiente e tendo simultaneamente em conta as tradições e cultura locais. Esse pagamento suplementar deveria assegurar a manutenção dos olivais em zonas marginais ou de baixo rendimento ao contribuir significativamente para os custos de manutenção dos olivais nessas zonas. Os Estados-Membros identificarão essas zonas em função de critérios objectivos de desenvolvimento sustentável, num quadro comum. Esses critérios devem atender à conservação da paisagem e incluir os aspectos ambiental, social e cultural.

O cálculo dos hectares de referência para o pagamento único por exploração, bem como da superfície ou do número de árvores para o pagamento por olival, basear-se-ia nos dados, compatíveis com o SIGS, do sistema de informação geográfica (SIG). As superfícies de olivais plantadas após 1 de Maio de 1998, com excepção das incluídas em novos planos de plantação aprovados, serão excluídas dos regimes de pagamento único por exploração e por olival.

No que diz respeito à política de mercado no sector, a Comissão propõe que as actuais medidas de armazenagem privada se mantenham inalteradas, enquanto mecanismo de segurança, mas que sejam revogadas as restituições relacionadas com as exportações e com o fabrico de certos alimentos em conserva, que deixam de se justificar.

Por último, no que diz respeito à estratégia de qualidade para o azeite, a Comissão propõe o reforço das medidas de qualidade e de rastreabilidade existentes, a fim de

apoiar o sector durante a adaptação às condições do mercado em evolução. As actividades elegíveis para ajuda devem ser alargadas para incluir a monitorização da qualidade do azeite em programas plurianuais e o reforço das actividades a nível nacional, europeu e internacional. O financiamento suplementar necessário proviria das dotações nacionais dos Estados-Membros destinadas ao pagamento por olival.

Quanto ao controlo, é proposto que o financiamento dos actuais organismos de controlo do azeite seja suprimido a partir de 1 de Novembro de 2005. O controlo dos novos pagamentos por superfície será efectuado através do SIGC, com o apoio do SIG. Por razões de simplificação, o pagamento por olival não será concedido aquém de 50 euros por pedido de ajuda. Quanto às medidas de qualidade, o controlo dos programas de actividade será reforçado através, nomeadamente, de novas obrigações de avaliação e controlo.

Propõe-se que, para que o pagamento único por exploração vigore a partir de 1 de Janeiro de 2005, a reforma do sector do azeite seja aplicável a partir de 1 de Novembro de 2004.

3.4. Algodão

A Comissão chegou à conclusão de que, no seu conjunto, as vantagens económicas, sociais e ambientais de uma reforma do sector europeu do algodão baseada na abordagem da reforma da PAC de Junho de 2003 excederiam largamente as desvantagens.

Por essa razão, a Comissão propõe a transferência da parte das despesas do FEOGA para o algodão, que se destinava à ajuda aos produtores durante o período de referência, para o financiamento de duas medidas de apoio ao rendimento dos produtores, nomeadamente o regime de pagamento único por exploração e uma nova ajuda à produção, concedida como um pagamento por superfície. Quanto a esta última, a Comissão considera que uma ajuda ligada à produção responderia também ao objectivo dos protocolos sobre o algodão dos Actos de Adesão da Grécia, de Espanha e de Portugal, de apoiar a produção de algodão nas regiões em causa.

É proposto que 60% dessas despesas de ajuda ao produtor, por Estado-Membro, sejam transferidos para o regime de pagamento único por exploração, sob a forma de novos direitos. Ao fazê-lo, podem esperar-se melhorias em termos de capacidade de resposta dos produtores de algodão à evolução e exigências futuras do mercado. A inclusão do sector do algodão no pagamento único por exploração traria também aos produtores de algodão as vantagens de um rendimento mais estável.

Atendendo à relação de conflito entre o sector do algodão e a degradação do ambiente, é importante assinalar que a abordagem da reforma da PAC de Junho de 2003 permite a coerência e a transparência no que diz respeito à aplicação da legislação da União Europeia relativa às normas de produção. Atendendo às novas disposições acordadas relativamente à condicionalidade para todas as despesas da PAC, a entrada no regime de pagamento único por exploração permitiria que os produtores de algodão beneficiassem dos mesmos direitos que os outros agricultores em termos de liberdade para extensificar, alterar ou diversificar a sua produção.

Por fim, a Comissão crê que, além da diminuição significativa dos subsídios causadores de distorções comerciais já proposta pela União Europeia na Agenda de Desenvolvimento de Doha, esta reforma poderia contribuir para atenuar o problema

bastante complexo do nível do preço de mercado mundial do algodão ao desviar o apoio do actual mecanismo dos pagamentos compensatórios para uma mistura de medidas "caixa azul" e "caixa verde".

No entanto, atendendo ao risco palpável de perturbação da produção, a Comissão propõe que os Estados-Membros retenham 40% das despesas de apoio aos produtores, durante o período de referência, como dotações nacionais para concessão aos produtores do novo pagamento por superfície – por hectare de algodão – nas zonas adequadas para essa cultura.

O nível do novo pagamento por superfície foi fixado a fim de permitir a continuação da produção de algodão, numa área inferior à actual, com uma margem bruta semelhante à de culturas competidoras. O efeito combinado da subordinação do pagamento único por exploração e do pagamento por superfície a critérios de condicionalidade permitirá uma produção de algodão mais compatível com o ambiente, de uma forma neutra em termos de rendimento.

O novo pagamento por superfície ficará limitado a uma superfície máxima de 425 360 hectares (340 000 hectares na Grécia, 85 000 hectares em Espanha e 360 hectares em Portugal). As superfícies máximas são estabelecidas em função das taxas das passadas evoluções nas superfícies de cultura do algodão e correspondem a 11% menos do que as superfícies no período de referência para a Grécia e a 5% para Espanha. O nível do pagamento por superfície será reduzido proporcionalmente se os pedidos de pagamento excederem a superfície máxima de um Estado-Membro.

O pagamento por superfície será concedido em função de critérios específicos, relativos à participação dos produtores numa organização interprofissional. Cada organização interprofissional seria aprovada pelos Estados-Membros para uma superfície de, se possível, pelo menos 20 000 ha, e seria sujeita a controlos que poderiam levar à aplicação de sanções financeiras ou à retirada da autorização relativamente à totalidade ou parte da superfície atribuída.

Metade da verba do pagamento por superfície poderia ser diferenciada em função de escalões interprofissionais, para compensar as entregas de produção em termos de qualidade e de quantidade. As actividades de cada organização interprofissional seriam financiadas pelos seus membros e por um subsídio comunitário de 10 euros por hectare. A ajuda total seria de cerca de 4,5 milhões de euros, a incluir nas dotações nacionais dos Estados-Membros.

O saldo das despesas totais do mercado do algodão e das duas medidas de apoio ao rendimento dos produtores, de cerca de 100 milhões de euros, seria incluído na dotação de reestruturação para as superfícies algodoeiras. Este montante seria partilhado entre os Estados-Membros em função da superfície média elegível para ajuda no período de referência. Esta dotação tornar-se-ia um instrumento financeiro adicional no âmbito do segundo pilar da PAC e financiará as medidas de desenvolvimento rural previstas no regulamento relativo ao desenvolvimento rural (Regulamento (CE) nº 1257/1999 do Conselho). Isto poderia incluir mais beneficiários, mais medidas ou, mesmo, o aumento da intensidade da ajuda das medidas de desenvolvimento rural existentes.

3.5. Açúcar

Na sequência da introdução das quotas de produção nos Estados-Membros, a organização comum de mercado do açúcar evoluiu diferentemente das organizações dos outros sectores abrangidos pelo processo de reforma da PAC. A decisão de impor quotas de açúcar foi uma escolha política destinada a assegurar a repartição da produção por toda a Comunidade, mais do que a encorajar a especialização económica nas regiões mais competitivas da União Europeia.

Este elevado apoio dos preços no actual regime do açúcar em vigor permite que os produtores situados em regiões menos competitivas da União Europeia, que não dispõem de vantagens comparativas na produção de beterraba sacarina, cubram pelo menos os seus custos de produção. Os preços no mercado interno foram mantidos através de preços de intervenção elevados, acompanhados da necessária protecção nas fronteiras.

Esta política proporcionou uma série de vantagens ao longo dos anos. Em primeiro lugar, foi assegurado no mercado interno um abastecimento seguro e estável de açúcar de alta qualidade, ainda que esse resultado pudesse ter sido conseguido com outros tipos de mecanismos que provocassem menos distorções e uma maior eficácia de transferência. Do ponto de vista dos produtores da União Europeia, o regime proporciona estabilidade a preços relativamente elevados, o que, por sua vez, mantém os rendimentos dos produtores. Além disso, os principais países que beneficiam de um acesso preferencial ao mercado e que exportam actualmente açúcar para a União Europeia tendem, em geral, a manifestar a sua satisfação com um regime que proporciona aos seus próprios operadores preços favoráveis para quantidades comercializadas estáveis. No entanto, por uma série de razões, esta abordagem política tem sido objecto de pressões cada vez mais fortes e os seus inconvenientes intrínsecos têm vindo a tornar-se cada vez mais manifestos.

O regime do açúcar é sobretudo criticado por encorajar a produção de uma quantidade substancial de açúcar na União Europeia a preços não competitivos. Em consequência, se se tiverem em conta os compromissos da União Europeia relativamente à importação de açúcar, os excedentes comunitários de açúcar relativamente às necessidades internas devem ser escoados no mercado internacional ao preço de mercado mundial. Têm sido estes os argumentos utilizados para criticar o impacto externo do regime da União Europeia relativo ao açúcar por este falsear as regras de comércio livre e impedir o desenvolvimento da indústria primária em alguns países em desenvolvimento.

Na União Europeia, os preços elevados têm sido garantidos aos produtores à custa dos consumidores e dos transformadores. Não só é o preço de intervenção da União Europeia muito mais elevado do que o preço do mercado mundial, como também o seu preço de mercado tem permanecido acima do preço de intervenção. Além disso, visto que se baseia nas quotas atribuídas por Estado-Membro, a organização comum de mercado implica necessariamente uma baixa integração no mercado e favorece a compartimentação do mercado. Os preços que incentivam os produtores a forçar o rendimento da beterraba sacarina são criticados pelos grupos ecologistas, que exprimem também a sua preocupação com a falta de coerência entre a política do açúcar e os objectivos de desenvolvimento sustentável.

É possível identificar uma série de factores determinantes das mudanças na política comunitária do açúcar, em diferentes fases de evolução.

Em primeiro lugar, situa-se a questão da coerência entre a política actual relativa ao açúcar e as novas orientações para a agricultura comunitária, adoptadas no âmbito da reforma da PAC de Junho de 2003, que, por sua vez, se baseou nos objectivos da estratégia de desenvolvimento sustentável da União Europeia. Nesse âmbito, a importância da repartição da capacidade de produção, actualmente integrada no regime de quotas para o açúcar, deve ser confrontada com a necessidade de caminhar para um sector do açúcar mais competitivo e sustentável.

Em segundo lugar, com as concessões unilaterais da União Europeia em matéria de importações, concedidas aos países menos desenvolvidos através da Iniciativa "Tudo Excepto Armas" e aos países dos Balcãs, o mercado do açúcar da União Europeia poderia ver-se confrontado com desequilíbrios substanciais já em 2007. Estes desequilíbrios do mercado provocariam, em muitas partes da União Europeia, uma forte perturbação e declínio da indústria.

Por último, no palco internacional, os recursos judiciais contra o regime do açúcar da União Europeia devem ser analisados face ao actual ciclo de negociações da Agenda de Desenvolvimento de Doha. Embora os resultados finais dessas negociações multilaterais não sejam ainda conhecidos, as características essenciais do novo ambiente da economia açucareira da União Europeia estão já fixadas e são suficientemente claras para permitir a avaliação do seu impacto. Além disso, independentemente da opção a considerar, o regime de exportações da União Europeia deverá atender aos resultados do acordo no âmbito do actual ciclo de negociações da Agenda de Doha na OMC.

Em conjunto, estas evoluções alteram as condições que prevaleciam quando, anos atrás, foi conseguido o equilíbrio entre os vários interesses e preocupações. A Comissão é de opinião que o actual regime relativo ao açúcar deve ser agora atentamente reconsiderado, a fim de renovar um acordo sobre uma política comunitária sustentável e de longo prazo para o açúcar. Atendendo ao investimento pesado e de longo prazo requerido na indústria do açúcar, a Comissão acredita também que qualquer atraso nesta decisão prejudicaria o sector, na União Europeia ou nos países em desenvolvimento.

Qualquer opção que provoque uma redução do preço do mercado interno terá um impacto significativo nos países que beneficiam do protocolo sobre o açúcar no âmbito da Convenção ACP-CEE de Cotonou. A Comissão avaliará o impacto da reforma no caso dos países ACP que beneficiam do protocolo sobre o açúcar e tirará daí as conclusões adequadas, tendo em conta as dificuldades com que os países em causa se podem defrontar.

A Comissão propôs três orientações políticas possíveis para o regime do açúcar da União Europeia, que foram analisadas na avaliação exaustiva do impacto, tendo em conta os efeitos das restrições internas e externas impostas ao sector e o diferendo actualmente em curso na OMC. Além disso, estas opções políticas devem ser consideradas à luz da política comunitária sobre os biocombustíveis, recentemente aprovada, e do impacto para os países ACP e outros países terceiros.

Como cenário de referência relativamente às opções alternativas, a Comissão analisou primeiramente as consequências de uma extensão do actual regime para além de 2006. Esta opção consistiria em manter inalterada a actual organização comum de mercado, baseada em quotas flexíveis e na intervenção nos preços. O mercado da União Europeia estaria aberto às importações, em função dos diferentes

compromissos internacionais já acordados ou a acordar futuramente. Os direitos aduaneiros, os preços internos e as quotas de produção seriam reduzidas. Para analisar contextualmente os efeitos deste cenário, embora não haja praticamente diferença quanto ao resultado final, a avaliação exaustiva do impacto abordou também a incidência hipotética de um pedido formulado pelos países participantes na iniciativa "Tudo Excepto Armas", de que esse acordo seja posto em prática segundo um sistema de entregas devidamente organizado e acordado.

O segundo cenário avaliado consistiu na redução do preço interno da União Europeia. Com a estabilização dos níveis das importações e da produção, as quotas de produção seriam gradualmente suprimidas. Neste cenário, o preço do mercado interno pode ajustar-se ao preço dessas importações. No entanto, atendendo a que a redução do nível do preço interno da União Europeia, cujo valor de equilíbrio foi estimado em cerca de 450 euros por tonelada, torna o mercado da União Europeia menos atraente para os países produtores de açúcar menos competitivos, foi dada especial atenção ao impacto desta estratégia política no mercado mundial. Para atenuar os efeitos da redução dos preços do açúcar na União Europeia, este cenário analisou também a possibilidade de introduzir o pagamento único por exploração no sector do açúcar, em conformidade com a reforma da PAC de Junho de 2003. Por fim, foi avaliado o impacto deste cenário nas receitas do açúcar no caso dos países que exportam actualmente açúcar para a União Europeia.

A terceira opção de reforma representa a liberalização total do actual regime. Isto significa que o sistema comunitário de apoio dos preços seria abolido e as quotas de produção abandonadas. Em consequência, no âmbito desta opção, foi avaliado o impacto, para o mercado do açúcar da União Europeia, da remoção completa dos direitos de importação e das restrições quantitativas das importações. Da mesma forma que no cenário de redução dos preços, procedeu-se à avaliação da possível introdução do apoio ao rendimento para os produtores da União Europeia, bem como do impacto da liberalização no comércio mundial e das implicações para as receitas provenientes do açúcar dos países que actualmente exportam açúcar para a União Europeia.

Quadro 2 – Resumo do impacto das opções políticas para o sector do açúcar

	Vantagens	Desvantagens
Extensão do actual regime	<ul style="list-style-type: none"> • Manutenção da produção e do rendimento dos produtores na maior parte das regiões, não obstante a sua redução progressiva • Redução progressiva dos custos orçamentais do regime • Manutenção das actuais preferências para os países ACP/"Tudo Excepto Armas" 	<ul style="list-style-type: none"> • Atraso na reestruturação e da melhoria da competitividade do sector • Afluxo, para o mercado da UE, de quantidades ilimitadas de importações, no âmbito de acordos preferenciais, a preços não concorrenciais • Ameaça para a manutenção da produção da UE • Manutenção das distorções da concorrência e das desigualdades entre produtores • Manutenção da complexidade da OCM do açúcar • Não há melhorias ambientais • Manutenção da dependência do mercado da UE em países em desenvolvimento não competitivos, com o conseqüente atraso da necessária reestruturação
Redução dos preços	<ul style="list-style-type: none"> • Simplificação da reestruturação e da melhoria da competitividade do sector • Garantia de um melhor equilíbrio entre a oferta e a procura no mercado da UE e redução dos excedentes de produção e da distorção no mercado mundial • Redução das distorções da concorrência e das desigualdades entre produtores • Diminuição dos preços do açúcar no consumidor • Diversificação do mercado dos edulcorantes • Redução dos custos orçamentais do regime • Manutenção do acesso preferencial dos produtores competitivos dos países menos desenvolvidos/ACP 	<ul style="list-style-type: none"> • Perda de receitas para os países ACP que beneficiam do protocolo sobre o açúcar e, mesmo, possibilidade de suspensão das exportações por parte dos países menos competitivos • Surgimento da questão da necessidade de introduzir medidas de reestruturação e/ou reconversão
Liberalização	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria, de médio a longo prazo, da competitividade do sector • Redução das distorções do mercado mundial • Supressão das restituições à exportação • Redução dos custos orçamentais do regime para os custos de compensação • Simplificação da organização comum de mercado do açúcar • Aumento das oportunidades de mercado para a produção de baixo custo/competitiva 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de garantia da estabilidade dos preços • Desaparecimento irreversível de uma grande parte da indústria açucareira da UE • Diminuição dos rendimentos dos produtores, com efeitos significativos em certas comunidades rurais • Perda de receitas para os países ACP que beneficiam do protocolo sobre o açúcar e que na maioria não serão provavelmente competitivos • Surgimento da questão da necessidade de introduzir medidas de reestruturação e/ou reconversão, nomeadamente para os países ACP afectados • Desaparecimento da produção de edulcorantes por falta de competitividade • Ameaça para a rentabilidade das refinarias de açúcar • Risco de diminuição da rotação de culturas

4. ASPECTOS ORÇAMENTAIS

De acordo com os objectivos e abordagem da reforma da PAC de Junho de 2003, as despesas totais resultantes das propostas relativas ao tabaco, ao azeite e ao algodão estão em conformidade com as despesas históricas recentes com os prémios e as ajudas nos regimes em vigor para esses sectores.

A reforma respeitará também o novo quadro para as despesas agrícolas, acordado no Conselho Europeu de Bruxelas em Outubro de 2002. Além disso, a transferência prevista para reforçar as medidas de desenvolvimento rural terá lugar dentro do limite máximo da rubrica 1 "Agricultura".

As propostas são, pois, orçamentalmente neutras em comparação com despesas anteriores, porque as reformas se baseiam numa referência histórica (média 2000–2002) e evitam uma redistribuição de fundos entre Estados-Membros. Os custos anuais enquadram-se nos limites dos cenários de *status quo* das despesas para esses sectores, previstos pela Comissão quando esta apresentou, no âmbito das propostas de reforma da PAC de Junho de 2003, as previsões das despesas para a PAC até 2013.

No que diz respeito ao sector do açúcar, as projecções dos custos orçamentais para as diferentes opções são fornecidas nas avaliações exaustivas do impacto anexas. Se a prorrogação do regime actual representa uma certa economia, os custos globais das duas outras opções dependem do nível das compensações concedidas.