



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 12.10.2011  
SEC(2011) 1154 final

**DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**

**RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO**

**A política agrícola comum no horizonte 2020**

{COM(2011) 625}  
{COM(2011) 626}  
{COM(2011) 627}  
{COM(2011) 628}  
{COM(2011) 629}  
{SEC(2011) 1153}

A agricultura está numa encruzilhada e nas primeiras páginas dos jornais: a agricultura e a política agrícola comum (PAC) da UE não constituem excepção. Os desafios, impactos e soluções a nível mundial variam, embora esteja a emergir um tema comum: a sustentabilidade, que está no cerne das soluções propostas. É por esta razão que o objectivo primordial da futura PAC deverá ser a competitividade sustentável, com vista a conseguir um sector de produção alimentar economicamente viável, em paralelo com a gestão sustentável dos recursos naturais terrestres da UE.

As anteriores reformas da PAC deveram-se sobretudo à necessidade de responder a desafios essencialmente endógenos à agricultura, desde enormes excedentes a acordos comerciais ou crises de segurança alimentar, e serviram bem a UE, tanto na frente interna como na internacional. Porém, muitos dos desafios actualmente enfrentados pela agricultura da UE são determinados por factores que estão para além do seu controlo e que requerem reacções políticas muito mais amplas.

A futura PAC deve deixar de ser uma política que trata da actividade de um segmento pequeno, ainda que essencial, da economia da UE, e passar a ser uma política com impacto em mais de metade do território da UE e em todos os seus consumidores, e que é de importância estratégica para a segurança alimentar e dos géneros alimentícios, o ambiente, as alterações climáticas e o equilíbrio territorial. Além disso, tal permitirá à PAC reforçar a sua contribuição para a estratégia «Europa 2020». As implicações de uma tal orientação política constituem o tema do presente relatório.

## **1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA**

Ao longo das duas últimas décadas, a PAC foi objecto de um processo de reforma substancial, que reflecte a evolução das preocupações da sociedade relacionadas designadamente com o ambiente, a qualidade e segurança dos géneros alimentícios e o equilíbrio territorial, e também as necessidades da economia da UE. Em resultado desse processo, a PAC proporciona actualmente o quadro geral que lhe permite dar resposta aos desafios de competitividade e de sustentabilidade da agricultura e das zonas rurais em todo o território da UE. Este quadro assume a forma de dois pilares complementares<sup>1</sup>.

O primeiro pilar inclui instrumentos relacionados com o funcionamento dos mercados agrícolas e a cadeia de abastecimento alimentar (Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho) e os pagamentos directos (Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho), subordinados a requisitos legais de gestão e a boas condições agrícolas e ambientais<sup>2</sup>. Combinadas, estas medidas proporcionam um apoio fundamental aos agricultores da UE, criando a base para a manutenção de uma agricultura sustentável em toda a UE. As medidas do primeiro pilar são obrigatórias para os Estados-Membros e, com muito poucas excepções, não são co-financiadas. É, assim, assegurada a aplicação de uma política comum no mercado único, monitorizada por um sistema integrado de gestão e de controlo (SIGC).

---

<sup>1</sup> Para as características pormenorizadas dos instrumentos da PAC e sua evolução, ver uma série de notas de orientação da DG AGRI, no endereço: [http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/app-briefs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/app-briefs/index_en.htm).

<sup>2</sup> Tal como definidos nos anexos II e III do Regulamento (CE) n.º 73/2009.

O segundo pilar – a política de desenvolvimento rural (Regulamento (CE) nº 1698/2005 do Conselho) – inclui medidas que visam melhorar a competitividade do sector agrícola, fornecer bens públicos ambientais específicos e promover a diversificação da actividade económica e a qualidade de vida nas zonas rurais. Estas medidas são essencialmente voluntárias, de carácter contratual e co-financiadas e executadas no âmbito de um quadro estratégico que liga a acção política às necessidades a nível europeu, nacional, regional e local.

O referido quadro respondeu aos desafios enfrentados pela agricultura da UE durante as duas últimas décadas. No entanto, para que a política se mantenha pertinente, o quadro em que funciona tem de provar que dispõe de capacidade para abordar os principais desafios que a agricultura da UE deverá enfrentar na presente década: as pressões económicas, ambientais e climáticas, bem como os aspectos territoriais.

No plano económico, a agricultura enfrenta actualmente uma deterioração global em termos de trocas comerciais. Nos últimos anos, em especial, esta deterioração foi mais pronunciada. No período 2004-2010, o nível médio dos preços agrícolas mundiais aumentou 50 % em relação ao nível de 1986-2003. Comparativamente, os preços da energia aumentaram 220 % e os preços dos adubos 150 %, apresentando ao mesmo tempo o mais elevado grau de volatilidade das três últimas décadas.

Preços mais elevados e estáveis poderão enviar ao sector sinais de mercado claros. No entanto, a grande volatilidade, o abrandamento do crescimento da produtividade dos factores (terra, energia, adubos, trabalho), a transmissão, desigual e assimétrica, das variações de preços na cadeia de abastecimento alimentar e a parte, em declínio, da agricultura no valor acrescentado ao longo da cadeia deverão exercer uma pressão adicional sobre a rentabilidade das explorações na UE e requerem um investimento substancial em métodos mais produtivos, para um ajustamento sustentável do sector.

Na frente ambiental, os principais factores que afectam a sustentabilidade ambiental da agricultura referem-se à intensificação da produção em algumas zonas, com o abandono e diminuição da gestão noutras, bem como à mudança dos modelos de utilização dos solos e das práticas agrícolas e silvícolas. A PAC desempenha um importante papel na manutenção de uma agricultura sustentável em todo o território da UE e na promoção de práticas compatíveis com a protecção do ambiente e do clima.

A sustentabilidade ambiental da agricultura está ligada às decisões do agricultor em matéria de produção – produzir ou não, o que produzir e como produzir –, enquanto os preços de mercado não reflectem as externalidades inerentes à produção agrícola e, em muitos casos, o fornecimento de bens públicos ambientais é insuficiente. Este aspecto é particularmente importante dado que a agricultura moderna exerce muitas pressões sobre o ambiente. Em contrapartida, certos sistemas e práticas agrícolas, como a pecuária extensiva e os sistemas mistos, os sistemas de culturas permanentes tradicionais ou a agricultura biológica, são particularmente favoráveis aos objectivos em matéria de ambiente e clima.

A PAC deverá responder a estes desafios por meio de uma melhor integração dos seus objectivos e dos de outras políticas da UE e de um ajustamento das suas medidas em função de tais objectivos. A estratégia da UE em matéria de biodiversidade até 2020 exige uma maior integração da biodiversidade em sectores essenciais, como a agricultura

e a silvicultura, a fim de alcançar o ambicioso objectivo central da UE para 2020. A estratégia «Europa 2020» fixa como um dos cinco grandes objectivos da UE a redução dos gases com efeito de estufa. No pacote «Clima e Energia», a UE comprometeu-se também a aumentar as utilizações de energias renováveis, a fim de atingir uma quota de 20 % em relação ao consumo total final de energia da UE em 2020.

Por último, no que diz respeito aos desafios sociais, o sector primário representa ainda 4,9 % do valor acrescentado (e mais, se se considerar a indústria (alimentar) que lhe está associada) e 15,7 % do emprego em zonas predominantemente rurais. É aqui que o papel da agricultura pode ser particularmente importante, não apenas directa, mas também indirectamente, através da criação de actividades económicas complementares com um forte efeito multiplicador, principalmente a transformação alimentar, a hotelaria, a restauração e o comércio. Por sua vez, estes sectores teriam também ligações com o resto da economia rural, ajudando assim, designadamente, zonas rurais remotas, que têm acesso mais limitado a serviços gerais, tais como escolas, cuidados de saúde primários e bancos.

### **1.1. Valor acrescentado da PAC para a UE**

O valor acrescentado da PAC reside na sua capacidade para:

- responder eficazmente aos objectivos transnacionais e aos desafios transfronteiras, tais como a redução das alterações climáticas, o reforço da biodiversidade e a contribuição para a coesão económica e social, o desenvolvimento do mercado único e a política comercial da UE, através de um conjunto comum de regras, princípios e objectivos;
- garantir uma utilização mais eficiente dos recursos orçamentais dos Estados-Membros em relação à coexistência das políticas nacionais (por exemplo, em comparação com uma única política comum, 27 diferentes políticas teriam sido mais dispendiosas e, certamente, menos eficazes, requerendo diferentes níveis de intervenção, com um risco importante de distorção da concorrência);
- participar no desenvolvimento de uma agricultura europeia competitiva e equilibrada de um ponto de vista ambiental e territorial, que contribua de forma positiva para a competitividade da cadeia de abastecimento alimentar da UE e o comércio, e reforçar a coesão das zonas rurais, incentivando as iniciativas que favorecem o crescimento económico e social.

## **2. PRINCIPAIS OBJECTIVOS DA REFORMA DA PAC**

Os objectivos da reforma da PAC, para que esta responda aos desafios económicos, ambientais, climáticos e territoriais, consistem em adaptar o seu actual quadro de acordo com as seguintes linhas:

- (1) Orientação das medidas da PAC para um aumento da produtividade e da competitividade do sector agrícola mediante:
  - a melhoria do funcionamento do sistema de aconselhamento e o estabelecimento de redes (de agricultores, consultores, investigadores, operadores do sector alimentar, consumidores, etc.) com vista a criar e

transferir conhecimentos e a favorecer abordagens inovadoras na concessão de financiamento a projectos de medidas de desenvolvimento rural;

- o incentivo de acções conjuntas, favoráveis à concorrência, dos agricultores, a fim de promover a utilização eficiente dos recursos, o desenvolvimento de produtos e a comercialização;
  - a concessão de incentivos à utilização de instrumentos de gestão de riscos e de estratégias activas de prevenção.
- (2) Melhoria do desempenho da PAC em termos de ambiente e alterações climáticas mediante:
- o aumento do número de zonas agrícolas nas quais as práticas agrícolas proporcionam benefícios ambientais e climáticos e o incentivo da adopção de medidas agro-ambientais mais avançadas pelos Estados-Membros e agricultores.
- (3) Melhoria da eficácia e eficiência das políticas mediante:
- o reequilíbrio dos pagamentos directos, de forma a melhor reflectir o objectivo de apoio ao rendimento e o desempenho ambiental;
  - a redução das disparidades nos níveis dos pagamentos directos entre os Estados-Membros e os agricultores.

### **3. OPÇÕES POLÍTICAS**

Na sequência de um amplo debate público e de uma série de iniciativas de instituições da UE e, em especial, dos Estados-Membros, foram formulados três cenários políticos coerentes (ajustamento, integração e reorientação) em apoio ao processo de decisão, através da exploração da gama de evoluções políticas possíveis, numa abordagem global que incide também nas potenciais interações e sinergias entre as principais linhas de intervenção política, sendo cada elemento avaliado individualmente em anexos específicos.

- O cenário de ajustamento centra-se num ajustamento limitado da PAC, sublinhando os elementos que funcionam bem na PAC actual e abordando as principais insuficiências do actual quadro político, sem proceder a qualquer alteração fundamental da política.
- O cenário de integração visa melhorar o direccionamento do apoio da PAC para a realização dos seus objectivos, especialmente através de uma melhor integração das contribuições dos seus diferentes elementos, o que inclui a introdução de novos elementos no quadro político e alterações substanciais à estrutura da política.
- O cenário de reorientação reduz o âmbito de intervenção da PAC, centrando-a nos aspectos ambientais e climáticos e partindo do princípio de que a capacidade produtiva pode ser mantida sem apoio através do recurso a sinais do mercado, sendo o

objectivo de contribuir para a vitalidade das zonas rurais e o equilíbrio territorial satisfeito por outras políticas comunitárias.

Estes cenários são abordagens transversais que consideram os três grandes objectivos políticos da futura PAC atrás descritos. Atribuem, porém, diferentes pesos aos três objectivos e baseiam-se, em certa medida, em abordagens diferentes no que diz respeito à necessidade de intervenção política.

Deste modo, os cenários abordam também de maneira diferente o risco essencial que resulta da ausência de intervenção política - deficiências do mercado - e o consequente risco decorrente de uma intervenção política indevidamente direccionada - o fracasso da política. O último risco constituiu a base para a eliminação de outros cenários políticos apresentados durante a consulta pública.

No que diz respeito à análise dos efeitos destes cenários, a referência é o *status quo*, que não aborda as deficiências identificadas na definição dos problemas e o cenário da não aplicação de qualquer política, que deverá conduzir a problemas significativos em matéria de rendimentos e de ambiente<sup>3</sup>.

Os cenários são apresentados com base nas mudanças implícitas nas três principais linhas de intervenção política, nomeadamente as medidas de mercado (Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho), os pagamentos directos (Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho) e a política de desenvolvimento rural (Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho).

**Quadro 1: Esboço das principais opções políticas por cenário e instrumento político**

	Instrumentos de mercado (Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho)	Pagamentos directos (Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho)	Desenvolvimento rural (Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho)
Ajustamento: <i>Salientar os resultados da PAC e enfrentar as principais insuficiências</i>	Racionalização e simplificação dos instrumentos existentes  Melhoria da cooperação entre agricultores no âmbito das regras de concorrência	Redistribuição: reforço da condicionalidade	Aumento moderado no orçamento; utilizado para a competitividade/ inovação ou ambiente
Integração: <i>Melhorar o direccionamento da PAC para os seus objectivos</i>	Racionalização e simplificação dos instrumentos existentes  Incidência na cadeia alimentar e maior poder de negociação dos agricultores (3 subopções)	Redistribuição; nova arquitectura dos pagamentos directos; «ecologização»  Reforço da condicionalidade; limites máximos; regime para os pequenos agricultores; regime para os jovens	Redistribuição entre Estados-Membros  Inovação, alterações climáticas e ambiente como princípios orientadores  Direcção estratégica reforçada e quadro estratégico

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/scenar2020ii/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/scenar2020ii/index_en.htm)

		agricultores	comum com outros fundos
Reorientação: <i>Limitar o âmbito das intervenções da PAC aos aspectos ambientais</i>	Supressão	Supressão progressiva	Aumento substancial do financiamento; orientação para as alterações climáticas e o ambiente

#### 4. AVALIAÇÃO DO IMPACTO DAS OPÇÕES POLÍTICAS

O cenário de **ajustamento** pressupõe a continuação dos princípios do actual quadro político baseado na orientação para o mercado. Em função dos sinais de mercado, os agricultores deverão fazer melhor uso dos instrumentos disponíveis para aumentar a sua competitividade, enquanto a redistribuição dos pagamentos directos entre os Estados-Membros os protegeria de flutuações excessivas do rendimento de forma mais eficaz e equitativa em toda a UE. A redistribuição dos pagamentos directos pelos Estados-Membros (modelo regional) permitiria maior apoio para zonas agrícolas mais benéficas para o ambiente e limitaria o abandono das terras, embora o aumento da pressão económica pudesse conduzir a uma intensificação da produção nas regiões mais férteis. As medidas de desenvolvimento rural continuariam a abordar questões rurais mais vastas, mas o papel da agricultura na economia, emprego e crescimento das zonas rurais diminuiria.

O cenário de **integração** propõe um reforço do quadro político orientado para o apoio à competitividade, o desenvolvimento sustentável e a inovação no sector, com o objectivo de promover condições em que os agricultores, individual ou colectivamente, estejam mais aptos a enfrentar desafios económicos e ambientais futuros. Os pagamentos directos proporcionariam um rendimento estável, o que conduziria não só a uma redistribuição mais equilibrada, eficaz e equitativa, mas também dirigida activamente para certos beneficiários (pequenos proprietários, agricultores de regiões com condicionalismos naturais, sectores em risco, novos operadores, etc.). Uma componente de ecologização promoveria também determinadas práticas ambientais de base em toda a UE, orientando-se principalmente para as explorações, muitas vezes mais competitivas, que se afastaram de tais práticas, bem como para aquelas que estão a considerar o abandono dessas práticas devido às pressões económicas actuais.

No cenário de **reorientação**, uma eliminação progressiva dos pagamentos directos conduziria a uma forte reestruturação do sector e a explorações agrícolas muito maiores e mais exigentes em termos de capital. A intensificação da produção nas regiões mais férteis e o abandono das terras em zonas menos favorecidas teriam consequências ambientais negativas. A orientação para as medidas ambientais com carácter de desenvolvimento rural aliviaria estes problemas, mas não contribuiria para reforçar a sustentabilidade da agricultura em toda a UE. A supressão progressiva dos pagamentos directos conduziria ao fracasso de muitas explorações agrícolas e exerceria uma pressão adicional sobre a viabilidade das zonas rurais com maior desemprego e migração.

#### **4.1. Sobrecarga administrativa**

Determinados elementos de um novo modelo para os pagamentos directos, como, por exemplo, os limites máximos, a definição de «agricultor activo» e a «ecologização», poderão eventualmente ser onerosos, exigindo controlos adicionais. Por outro lado, o regime para os pequenos agricultores reduziria substancialmente o peso administrativo do pedido e da concessão de pagamentos directos a tais beneficiários.

A eliminação da actual sobreposição entre as acções agro-ambientais disponíveis a título do apoio específico do primeiro pilar e do desenvolvimento rural e uma solução uniforme para o apoio não dissociado conduziriam a uma simplificação. No entanto, a introdução de um possível processo de aprovação pela Comissão poderia ser mais onerosa, sobretudo para os serviços da Comissão.

Melhorar o direccionamento dos pagamentos para os agricultores activos exigiria uma afinação das definições em cooperação com os Estados-Membros e a integração, no registo SIGC, dos critérios de selecção a nível dos Estados-Membros. Isto poderia requerer esforços administrativos substanciais por parte destes e, certamente, dos agricultores para provarem a elegibilidade, uma vez que teriam de fornecer informações suplementares pormenorizadas e, eventualmente, apresentar documentos de acompanhamento com o seu pedido.

#### **4.2. Dimensão internacional**

Com as sucessivas reformas, o efeito de distorção da PAC nos mercados internacionais diminuiu substancialmente. Todos os cenários analisados deverão ter efeitos mínimos nos mercados mundiais (incluindo nos países em desenvolvimento). Isto é o resultado combinado das anteriores reformas da PAC e dos níveis actuais e previsíveis dos preços mundiais, que fizeram com que a UE deixasse de influenciar os preços nos mercados agrícolas.

#### **4.3. Comparação das opções**

As três opções têm por objectivo uma agricultura mais competitiva, sustentável e resiliente em zonas rurais dinâmicas, e procuram, por conseguinte, alinhar a PAC com a estratégia «Europa 2020», nomeadamente em termos de eficiência de recursos. Para esse efeito, será essencial melhorar a produtividade agrícola através da investigação, da transferência de conhecimentos e, de um modo geral, da promoção de abordagens de colaboração. Daqui a importância da inovação, incluindo a próxima Parceria Europeia de Inovação para a produtividade e a sustentabilidade agrícolas, como uma condição de base que permeia todas as opções políticas. Este elemento transversal está presente nas três opções e, portanto, não faz parte da comparação que se segue.

Em termos de orçamento, a **opção de reorientação** é claramente a que menos exigiria ao orçamento da UE, uma vez que os pagamentos directos seriam progressivamente suprimidos. Esta opção dá prioridade à orientação para o mercado, e, por conseguinte, à aceleração do ajustamento estrutural do sector no sentido de uma maior rentabilidade das empresas. Esta opção exporia também o sector a maiores riscos em termos de estabilidade do mercado, na ausência de redes de segurança e instrumentos de gestão de

riscos adequados, bem como ao risco de diminuição das despesas em inovação, devido à pressão sobre os rendimentos das explorações agrícolas. O ajustamento estrutural nos termos da opção de reorientação teria custos sociais e ambientais significativos. Os rendimentos diminuiriam 25 % e a produção concentrar-se-ia nas zonas e sectores mais rentáveis.

Mesmo que as despesas em medidas ambientais mais bem direccionadas no âmbito do desenvolvimento rural duplicassem, tal não permitiria alcançar uma gestão sustentável das terras em todo o território da UE, dado que a política perderia o efeito de alavanca dos pagamentos directos associados com os requisitos de condicionalidade. Além disso, as consequências sociais negativas especialmente em zonas e sectores mais dependentes dos pagamentos directos (por exemplo, grandes culturas arvenses e explorações leiteiras, e explorações extensivas de bovinos, ovinos e caprinos) seriam tais que a utilização temporária de medidas do eixo 1 para apoio à reestruturação não poderia compensar as perdas decorrentes da supressão progressiva dos pagamentos directos. A ausência das medidas do eixo 3 poderia ameaçar o tecido rural, em especial nas economias rurais diversificadas, pondo em risco o equilíbrio territorial. Estes resultados não são novos, sendo semelhantes aos dos dois estudos prospectivos Scenar 2020.

No outro extremo do espectro, a **opção de ajustamento** constitui a melhor forma de permitir a continuidade da política, com melhorias tangíveis embora limitadas em termos de competitividade agrícola e de desempenho ambiental, através da redistribuição dos pagamentos directos, do reforço da condicionalidade, da simplificação e da racionalização dos instrumentos de mercado e do apoio às abordagens cooperativas, bem como do encaminhamento de recursos adicionais para novos desafios no âmbito do desenvolvimento rural. O principal elemento inovador na opção de ajustamento é o reequilíbrio dos pagamentos directos entre os Estados-Membros e no interior dos mesmos, relativamente ao qual foram analisadas diferentes opções. A questão que surge é como assegurar uma distribuição mais equitativa e um apoio mais bem direccionado, em consonância com os objectivos políticos, evitando ao mesmo tempo grandes perturbações. A convergência para uma taxa mais uniforme beneficiaria, em especial, os Estados-Membros que actualmente estão muito abaixo da média da UE.

A transição para um modelo regional (juntamente com a inclusão de «terras nuas», ou terras elegíveis não reclamadas) reequilibraria o apoio entre tipos de exploração, em especial nos Estados-Membros que actualmente utilizam um modelo histórico, principalmente no sentido de sistemas de produção mais extensivos. Efectivamente, o gado herbívoro, o vinho e a horticultura beneficiariam, enquanto as culturas arvenses, as explorações mistas e as explorações leiteiras perderiam com tal redistribuição.

Há, no entanto, sérias dúvidas quanto à capacidade da opção de ajustamento para responder adequadamente aos importantes desafios climáticos e ambientais do futuro, que estão também subjacentes à sustentabilidade da agricultura a longo prazo.

A **opção de integração** leva mais longe a necessidade de ecologizar a PAC, com a componente «ecologização» dos pagamentos directos. O desafio reside na forma como conceber essa ecologização de forma a colher benefícios ambientais e climáticos consideráveis e a garantir a utilização sustentável dos recursos naturais, sem

comprometer o equilíbrio territorial em toda a UE, bem como a competitividade do sector agrícola a longo prazo, e sem complicar indevidamente a gestão dos pagamentos directos.

A análise mostra que isto é possível, embora não possa ser evitada uma certa sobrecarga administrativa. O impacto negativo sobre o rendimento daí decorrente é, em média, moderado (mas varia significativamente entre os Estados-Membros, as regiões e os sistemas de produção agrícola); este impacto negativo seria exacerbado pela adopção de uma medida de diversificação das culturas mais ambiciosa, mas atenuado no caso de disposições mais avançadas aplicáveis às áreas de incidência ecológica, devido ao impacto no mercado.

A componente de ecologização libertaria igualmente fundos do desenvolvimento rural, que seriam encaminhados para medidas agro-ambientais e climáticas mais sofisticadas. O efeito combinado de medidas ambientais e medidas aplicáveis às zonas desfavorecidas em ambos os pilares poderia, assim, reforçar significativamente a contribuição da PAC para o fornecimento de bens públicos, embora com o custo de esforços administrativos adicionais para gerir uma estrutura mais complexa e evitar duplicação de medidas. Desde que seja conseguido o justo equilíbrio na concepção das medidas e na sua aplicação pelos Estados-Membros, esta opção é a que melhor salvaguarda o equilíbrio territorial, ao abordar a sustentabilidade da agricultura e das zonas rurais a longo prazo.

Uma alteração significativa na política de desenvolvimento rural é também parte da opção de integração. O resultado deverá ser uma política mais eficaz, que produza resultados conformes com as prioridades da estratégia «Europa 2020» no âmbito de um quadro comum com outros fundos da UE, desde que as possibilidades sejam bem utilizadas pelos Estados-Membros e regiões a nível da programação e que a coordenação mais estreita com outros fundos não elimine as sinergias com o primeiro pilar. A distribuição do apoio ao desenvolvimento rural permitiria também reflectir melhor os objectivos políticos, tendo ao mesmo tempo em conta a actual distribuição.

Por último, um melhor direccionamento do apoio por meio das diferentes componentes dos pagamentos directos (em especial os limites máximos, o regime para os pequenos agricultores e uma melhor definição de «agricultor activo») poderá contribuir para a criação de maior eficácia em termos de apoio aos rendimentos e fornecimento de bens públicos ambientais. Para a cadeia de abastecimento alimentar, existe um equilíbrio entre a melhoria do poder de negociação dos agricultores e a garantia da competitividade e de um melhor desempenho de toda a cadeia.

A opção de integração maximizaria o valor acrescentado da UE através da manutenção de uma agricultura sustentável em toda a UE, abordando importantes questões transfronteiriças, tais como as alterações climáticas, e reforçando a solidariedade entre os Estados-Membros; a isto seguir-se-ia o ajustamento e, em seguida, a reorientação.

Em termos de relação custo/eficácia, a opção de integração faria a melhor utilização do orçamento ao maximizar o valor acrescentado da UE. Por outro lado, a opção de ajustamento imporá exigências igualmente importantes ao orçamento da UE, sem a

mesma ambição em termos de resultados; a opção de reorientação possibilitaria economias orçamentais mas, ao mesmo tempo, reduziria significativamente o âmbito e o valor acrescentado da intervenção da UE.

*Quadro 1: Comparação das opções por objectivo, valor acrescentado da UE e relação custo/eficácia*

	<b>Ajustamento</b>	<b>Integração</b>	<b>Reorientação</b>
Produção alimentar viável	++	+++	+
Gestão sustentável dos recursos naturais e acções climáticas	+	+++	++
Desenvolvimento territorial equilibrado	++	+++	+
Valor acrescentado da UE	++	+++	+
Relação custo/eficácia	+	++	+

Com base na comparação atrás referida, a opção preferida é a de integração, seguida da opção de ajustamento e, por último, da opção de reorientação. Esta avaliação coincide com as preferências expressas na consulta pública (ver anexo 9). Enquanto a opção de ajustamento poderá não ser suficientemente direccionada e a opção de reorientação demasiado arriscada, a opção de integração parece encontrar o justo equilíbrio na orientação progressiva da PAC para os objectivos da estratégia «Europa 2020», equilíbrio este que terá igualmente de ser encontrado na execução dos diferentes elementos.

## **5. VIGILÂNCIA E AVALIAÇÃO DOS CUSTOS, BENEFÍCIOS E OBTENÇÃO DOS EFEITOS DESEJADOS**

No futuro, será importante reforçar a vigilância e a avaliação da PAC, incluindo novos elementos da concepção da política introduzidos com o primeiro pilar, tal como a ecologização. O futuro sistema de vigilância e avaliação do desenvolvimento rural deverá também reflectir de forma mais clara a abordagem estratégica reforçada com indicadores comuns baseados em objectivos e prioridades e facilitar a utilização da avaliação como instrumento de gestão ao longo de todo o período de programação.

Além disso, a vigilância e a avaliação para ambos os pilares devem ser reunidas num quadro comum que permita medir o desempenho da PAC na Europa 2020. Para o efeito, está em curso um processo para o desenvolvimento de um conjunto comum de indicadores relacionados com os objectivos políticos, constituído por:

- indicadores de impacto ligados a objectivos gerais;
- indicadores de resultados ligados a objectivos específicos;
- indicadores de resultados ligados às despesas no âmbito de diferentes instrumentos.

A fim de abordar lacunas de dados, por exemplo sobre indicadores de sustentabilidade, está igualmente previsto o lançamento de um projecto-piloto que crie um processo que, preenchendo lacunas existentes em termos de dados sobre indicadores a nível da exploração, permita uma melhor vigilância e avaliação das reformas aplicadas.