



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 20.11.2007
COM(2007) 722 final

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

Preparar o "exame de saúde" da reforma da PAC

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Preparar o "exame de saúde" da reforma da PAC

1. A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM HOJE

1.1. Uma política radicalmente reformada e mais eficaz

Nos últimos 15 anos, a política agrícola comum (PAC) modificou-se radicalmente, em resposta a pressões da sociedade europeia e da sua economia em evolução. As reformas de 2003/2004 marcaram uma nova fase neste processo, introduzindo pagamentos directos dissociados através do regime de pagamento único (RPU) na maioria dos sectores do primeiro pilar da PAC e reforçando a política de desenvolvimento rural como seu segundo pilar. Este processo continuou com as reformas do açúcar (2006) e das frutas e produtos hortícolas (2007) e prossegue actualmente com as recentes propostas legislativas de reforma no sector vitivinícola.

O apoio aos produtores está agora, em grande medida, dissociado de decisões de produção, permitindo aos agricultores da União Europeia fazer as suas escolhas em resposta a sinais do mercado, adaptar-se a mudanças no seu ambiente económico em função do seu potencial agrícola e das suas preferências e contribuir para melhorar a competitividade do sector agrícola.

A reforma da PAC deu, pois, os resultados esperados, pondo termo ao apoio à produção, visto por muitos como uma das origens dos problemas de excedentes do passado. Os preços de apoio da UE, reduzidos em todos os sectores, estão agora perto dos praticados nos mercados mundiais. A competitividade da agricultura europeia aumenta em sectores-chave, apesar do declínio da parte de mercado da UE em muitos dos produtos de base. A União Europeia é já o maior exportador agrícola, principalmente de produtos de alto valor. É igualmente o maior importador agrícola mundial, sendo de longe o maior mercado para os países em desenvolvimento.

Além disso, a PAC contribui cada vez mais para a prevenção dos riscos de degradação ambiental e para o fornecimento de muitos dos bens públicos que as nossas sociedades esperam. O apoio aos produtores depende agora da observância de normas relativas ao ambiente, à segurança e qualidade dos alimentos e ao bem-estar dos animais.

Por último, a reforçada política de desenvolvimento rural favorece a protecção do ambiente e das paisagens rurais e é fonte de crescimento, empregos e inovação nas áreas rurais. Embora na União Europeia um número crescente de zonas rurais seja influenciado por factores exógenos, as zonas remotas, despovoadas ou fortemente dependentes da agricultura enfrentarão desafios especiais em matéria de sustentabilidade económica e social. Em consequência, o papel do sector agro-alimentar, que ainda representa mais de 4% do PIB total e 8% do emprego total, continua a ser essencial em muitas zonas rurais.

1.2. Novos melhoramentos a abordar no quadro do "exame de saúde"

A evolução acima delineada indica que a PAC é hoje fundamentalmente diferente da do passado, apesar do desfazamento paradoxal entre os resultados da reforma e a percepção que por vezes dela se tem (muitas vezes com base no período anterior). Mas, para que a PAC continue a ser uma política do presente e do futuro, tem de ser capaz de avaliar os seus instrumentos e testar o respectivo funcionamento, detectar os ajustamentos necessários para responder aos seus objectivos e adaptar-se a novos desafios.

São inevitáveis novas etapas – num ambiente em rápida mutação, qualquer política imobilista está condenada a tornar-se obsoleta. A PAC mostrou que o sector agrícola da UE é capaz de dar tais passos com êxito e de evoluir, mas é preciso que os agricultores possam ajustar-se no quadro de uma política previsível.

A reforma de 2003 foi a primeira etapa para tornar a PAC apta para o século XXI. O consenso sobre todos os elementos da reforma de 2003 não pôde ser alcançado de uma só vez. Por isso foram já previstas no acordo final algumas cláusulas de revisão, tal como noutras reformas subsequentes desde 2003.

Essas cláusulas de revisão, sem implicarem uma reforma fundamental das políticas existentes, permitem novas adaptações em função da evolução do mercado ou de outros elementos. Os tópicos por elas cobertos foram agrupados, na presente comunicação, sob os termos "exame de saúde". Trata-se de responder a três grandes questões:

- Como tornar o regime de pagamento único mais eficaz, mais eficiente e mais simples?
- Como garantir, num mundo cada vez mais globalizado e numa União Europeia com vinte e sete Estados-Membros, a relevância dos instrumentos de apoio do mercado, originalmente concebidos para uma Comunidade a seis?
- Como vencer os novos desafios, das alterações climáticas ao desenvolvimento dos biocombustíveis e à gestão dos recursos hídricos, e os já presentes, como a biodiversidade, adaptando-nos aos novos riscos e oportunidades?

2. AVALIAR A APLICAÇÃO DO REGIME DE PAGAMENTO ÚNICO E SIMPLIFICÁ-LO

2.1. Simplificar o regime de pagamento único

Enquanto os novos Estados-Membros podem utilizar o regime de pagamento único por superfície (RPUS) simplificado até ao final de 2010 (para a Bulgária e a Roménia, final de 2011), os 15 antigos Estados-Membros tiveram de implementar o RPU em 2007.

Para o efeito podiam aplicar um modelo histórico (direitos de pagamento baseados em montantes de referência individuais), um modelo regional (direitos baseados em montantes de referência regionais) ou uma combinação dos dois.

Os Estados-Membros tinham a possibilidade de manter certas ajudas directas específicas ligadas à produção (apoio parcialmente associado) que considerassem necessárias para assegurar um nível mínimo de actividade produtiva e gerar benefícios ambientais. Podiam igualmente reter até 10% dos limites nacionais para apoiar actividades agrícolas importantes do ponto de vista ambiental ou para melhorar a qualidade e a comercialização dos produtos agrícolas (artigo 69.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho).

Ambas as abordagens de dissociação – a histórica e a regional – cumprem o objectivo de permitir aos agricultores escolher o que produzem, em vez de tal escolha ser guiada pelas ajudas ligadas à produção. Contudo, numa como noutra, o nível de apoio individual baseia-se, embora em diferente medida, em níveis de produção passados. Ora, com o correr do tempo, tornar-se-á mais difícil justificar as diferenças entre ajudas, especialmente no modelo histórico. Afigura-se, pois, adequado permitir aos Estados-Membros fazer evoluir o modelo que tiverem escolhido para uma taxa mais uniforme no período 2009-2013. Neste contexto, deve igualmente considerar-se se os Estados-Membros que aplicam agora o RPUS devem ser autorizados a fazê-lo até 2013.

Além disso, com a aplicação do regime a novos sectores e à luz da experiência adquirida, certas decisões e regras de execução revelam-se desnecessariamente rígidas e complexas.

O "exame de saúde" é o momento ideal para propor alterações que, sem modificarem a estrutura fundamental do sistema, ajustem e simplifiquem a sua aplicação.

2.2. Delimitar o âmbito de aplicação da condicionalidade

O sistema da condicionalidade, pelo qual são reduzidos os pagamentos aos agricultores que não respeitem as normas da UE associadas à actividade agrícola, é e continuará a ser um elemento essencial da PAC. Mas a experiência mostra uma clara necessidade de simplificação.

Este processo já começou, com base nas recentes conclusões do Conselho que apoiam o relatório da Comissão sobre a condicionalidade, de Março de 2007. As propostas de aperfeiçoamento dos aspectos de controlo e sanções do regime são já objecto de um processo legislativo e deverão entrar em vigor em 2008/2009. Além disso, os trabalhos em curso sobre outros elementos de simplificação da condicionalidade serão integrados no "exame de saúde".

O relatório da Comissão, contudo, não abordava directamente o âmbito de aplicação da condicionalidade. Para continuar a ser um instrumento adequado, esta deve reflectir os desideratos da sociedade e procurar o justo equilíbrio entre os custos e as vantagens das exigências que preconize. É através da adequada focalização dos requisitos legais de gestão (RLG) e das boas condições agrícolas e ambientais (BCAA) que será reforçado o contributo da condicionalidade como mecanismo eficaz para promover a agricultura sustentável.

Em conformidade com o mandato do Conselho, e atenta a necessidade de simplificação, o "exame de saúde" debruçar-se-á sobre o âmbito de aplicação da condicionalidade nos seguintes aspectos:

- delimitação dos RLG, excluindo as disposições que não contribuam directamente para os objectivos por ela prosseguidos;
- análise e, se for caso disso, alteração da actual lista de RLG e BCAA, a fim de melhorar a consecução desses objectivos.

2.3. Apoio parcialmente associado

A extensão das recentes reformas, com mais sectores integrados no RPU, torna as ajudas parcialmente associadas cada vez menos pertinentes do ponto de vista dos produtores. A dissociação plena deixa-os pelo menos na mesma situação, e muito provavelmente melhor, que anteriormente, em consequência da flexibilidade de produção, e elimina a complexidade e os custos administrativos da coexistência de dois sistemas. É claramente o que acontece no sector das culturas arvenses.

Contudo, o apoio parcialmente associado pode conservar alguma utilidade, pelo menos por agora, em certas regiões em que o nível de produção é globalmente diminuto, mas económica ou ambientalmente importante (caso das vacas em aleitamento em regiões de pecuária extensiva de bovinos para produção de carne).

A questão da manutenção, amplitude e duração do apoio parcialmente associado devem ser vistas num contexto claramente regional. A Comissão propõe uma análise casuística para identificar os potenciais riscos ligados a uma dissociação plena e as alternativas possíveis.

2.4. Limites máximo e mínimo dos níveis de apoio

A questão da repartição das ajudas não é nova para a PAC, mas foi recentemente posta em destaque pela iniciativa em prol da transparência que consiste na publicação dos beneficiários de fundos da UE. A introdução do RPU tornou mais visível a distribuição dos pagamentos, dando origem a novos apelos à limitação do nível de apoio recebido por um pequeno número de grandes agricultores. Além disso, a aplicação do RPU tornou evidente que, entre os muitos agricultores que recebem pequenos montantes, frequentemente abaixo do custo administrativo da respectiva gestão, há beneficiários que não são agricultores genuínos.

No contexto do "exame de saúde" conviria examinar a possibilidade de introduzir uma certa limitação nos pagamentos, tanto no nível superior como no inferior:

- para o nível superior de pagamentos, a Comissão considera que a solução só pode encontrar-se num modelo em que o nível da ajuda seja gradualmente reduzido à medida que aumente o pagamento global ao agricultor, embora mantendo o apoio mesmo em níveis elevados de pagamento global¹. As limitações deverão ter em conta a necessidade de assegurar a viabilidade económica das grandes explorações agrícolas e evitar que tais medidas sejam contornadas mediante a cisão de explorações;

¹ A título de exemplo: redução de 10% para os pagamentos superiores a 100 000 €, de 25% para os superiores a 200 000 € e de 45% a partir de 300 000 €.

- para os pequenos montantes de pagamentos, é possível introduzir um nível mínimo de pagamentos anuais e/ou aumentar a superfície mínima exigida, de forma tal que não afecte os verdadeiros agricultores.

As economias resultantes ficariam no mesmo Estado-Membro e poderiam ser utilizadas para novos desafios, nomeadamente no âmbito de um artigo 69.º revisto do Regulamento (CE) n.º 1782/2003.

3. APROVEITAR NOVAS OPORTUNIDADES E MELHORAR A ORIENTAÇÃO PARA O MERCADO

3.1. O papel da intervenção no mercado e do controlo da oferta

No passado, a necessidade de reforma dos mecanismos de intervenção da União Europeia relacionava-se com a evolução dos mercados mundiais: as existências de produtos em armazém tinham de ser escoadas, pelo menos em parte, através de exportações. A realidade da globalização e de uma UE com 27 Estados-Membros requer uma reflexão sobre o futuro dos instrumentos que restam da "antiga PAC" (por exemplo: quotas, intervenção pública, apoio aos preços e restituições), sobretudo perante as perspectivas a médio prazo dos mercados, especialmente favoráveis nos sectores dos cereais e dos produtos lácteos.

Põe-se, pois, a questão da criação de um sistema de intervenção correcto: que constitua uma rede de segurança e possa ser utilizado sem recurso a vendas subvencionadas (no mercado externo ou interno). Sendo a concorrência efectiva nos mercados agrícolas um dos objectivos da PAC, a Comissão pretende examinar se os instrumentos existentes de gestão da oferta servem ainda um objectivo válido ou se não se limitam a enterrar a capacidade de resposta da agricultura europeia aos sinais do mercado.

Por outro lado, a Comissão pretende acompanhar de perto a actual situação do mercado e analisar se é o reflexo de uma resposta a curto prazo às más colheitas de 2006/07 ou se indica tendências a mais longo prazo, susceptíveis de pressionar os mercados agrícolas e a situação da oferta. Com base nessa análise, a Comissão concluirá se é oportuno propor novas medidas.

3.2. Intervenção no sector dos cereais

Requerido por decisão recente do Conselho, está em curso um exame exaustivo do sistema de intervenção no sector dos cereais, tendo em conta o crescimento do mercado dos biocombustíveis e o potencial impacto do aumento da procura de cereais.

A redução da intervenção para o milho decidida em 2007 tornou-se necessária porque esta era utilizada para fins contrários ao seu objectivo primordial de constituir uma rede de segurança. Daí pode advir uma relativa perda de competitividade da cevada, e possivelmente do trigo mole, e um risco de aumento das existências públicas destes cereais.

Por isso, no presente contexto, a melhor solução parece consistir em tornar o modelo da reforma da intervenção para o milho extensivo a outros cereais forrageiros. Tal permitiria à Comissão reagir em situações de crise, mas daria igualmente aos agricultores a possibilidade de receberem os seus sinais de produção a partir dos preços do mercado. A manutenção da intervenção para um único cereal (o trigo panificável) poderia proporcionar uma rede de segurança, deixando que os outros cereais encontrem o seu nível de preços natural.

3.3. Retirada de terras da produção: abolir a gestão da oferta, reforçar os benefícios ambientais

A retirada de terras foi introduzida para reduzir a produção europeia de cereais numa época de grandes existências em armazém e permitir ao sector cerealífero ajustar-se às condições do mercado mundial. Este papel tornou-se muito menos relevante em consequência da evolução do mercado e da introdução do RPU.

A situação previsível da oferta e procura de cereais, incluindo a procura ligada ao cumprimento da meta fixada pela UE em matéria de biocombustíveis, constitui um argumento a favor da mobilização de terras presentemente improdutivas por força do regime obrigatório de retirada.

Contudo, a abolição permanente da retirada exigirá medidas que preservem os benefícios ambientais decorrentes do presente regime. Uma possibilidade seria substituí-lo por medidas de desenvolvimento rural adaptadas ao nível local, tendo em conta que as condições agro-ambientais são heterogéneas no espaço.

Para preservar e aumentar tais benefícios, deveria reforçar-se o apoio a título do desenvolvimento rural a formas de gestão das terras, da água e dos ecossistemas respeitadoras do ambiente: gestão ecológica das terras retiradas, protecção de faixas ripícolas, arborização e medidas ligadas à adaptação às alterações climáticas e à política das energias renováveis, como os corredores de biodiversidade.

3.4. Fim das quotas leiteiras: preparar uma "aterragem suave"

Até finais de 2007 a Comissão apresentará um relatório pormenorizado sobre a evolução dos mercados leiteiros, mas as tendências observadas de 2003 para cá impõem desde já uma conclusão geral: os motivos que levaram à introdução das quotas leiteiras na UE já não são válidos.

Em vez de fazer face a uma oferta crescente e uma procura estagnada de produtos de base, enfrentamos agora um aumento da procura, interna e externa, de produtos de alto valor (como o queijo e os produtos lácteos frescos) e preços elevados – e a subsequente diminuição do papel da intervenção como forma de escoamento da manteiga e do leite em pó desnatado.

Nesta situação, temos que nos interrogar sobre as medidas a adoptar, se for caso disso, com vista a uma transição harmoniosa para uma política do leite mais orientada para o mercado antes do termo do regime de quotas leiteiras, em 31 de Março de 2015.

Eliminação progressiva

Em termos económicos, a decisão tomada em 2003 de não aumentar as quotas limitou a capacidade do sector em matéria de orientação para o mercado e de aumento da competitividade. Em termos de política, o regime de quotas alargou o desfasamento entre o sector do leite e outros sectores agrícolas reformados.

Se nada for feito até ao termo do regime em 2014/15, os valores elevados das quotas impedirão os agricultores mais eficientes de beneficiarem de novas oportunidades, enquanto nas zonas desfavorecidas, nomeadamente montanhosas, os menos eficientes enfrentarão grandes dificuldades devido às significativas baixas de preços consecutivas ao termo abrupto das quotas.

Daí a conclusão de que um aumento gradual das quotas seria a solução mais adequada para preparar o terreno com vista a uma "aterragem suave" do sector no termo do regime. O nível adequado do aumento da quota será proposto com base na análise em curso, que deverá permitir determinar o impacto do fim das quotas por Estado-Membro e região, bem como as necessárias medidas de acompanhamento (como ajustamentos da intervenção ou da imposição suplementar) que tornem a transição tão suave quanto possível.

Medidas a favor das regiões montanhosas

Em geral, espera-se que a eliminação progressiva das quotas leiteiras aumente a produção, baixe os preços e incremente a competitividade do sector. Ao mesmo tempo, prevê-se que certas regiões – nomeadamente, mas não só, as montanhosas – tenham dificuldade em manter um nível mínimo de produção.

Alguns desses problemas poderiam ser resolvidos por medidas de desenvolvimento rural destinadas a aumentar o valor acrescentado dos produtos lácteos. Contudo, uma vez que as políticas de desenvolvimento rural não têm por objecto a manutenção da produção, é necessária outra solução para que o fim das quotas nas zonas montanhosas beneficie de uma "aterragem suave". Uma possibilidade seria a instauração de medidas de apoio específicas ao abrigo de um artigo 69.º revisto do Regulamento (CE) n.º 1782/2003. Tal exigiria um abrandamento da actual regra de que tais medidas apenas podem aplicar-se ao nível sectorial.

Em resumo, no que refere ao fim das quotas leiteiras, o "exame de saúde" deverá:

- propor os aumentos de quota necessários para preparar uma "aterragem suave" do fim das quotas em 2014/15;
- identificar eventuais alterações noutros instrumentos da política do leite que facilitem essa transição;
- propor medidas que atenuem o esperado impacto negativo em regiões específicas.

3.5. Outras medidas de controlo da oferta

Numa série de outros sectores, em geral de pequena dimensão (forragens secas, amido, linho e cânhamo), existem igualmente medidas de controlo da oferta e pagamentos ligados à produção. O "exame de saúde" incluirá uma avaliação completa da eficácia de tais medidas e da sua utilidade a longo prazo.

Será identificada a lista de medidas, bem como o calendário adequado, para integrar no RPU os pagamentos ligados à produção ainda em vigor. Examinar-se-á também se pode ser necessário, em certos casos, manter um certo nível de apoio, para preservar benefícios proporcionados pela produção à economia regional que não possam ser obtidos de outro modo.

4. RESPONDER A NOVOS DESAFIOS

4.1. Gestão dos riscos

Ao quebrar o vínculo entre o nível dos pagamentos agrícolas e as quantidades produzidas, o apoio dissociado aos produtores permite-lhes ajustar-se melhor aos riscos *previsíveis*, por exemplo reorientando a sua produção de mercados pouco rentáveis para mercados mais remuneradores. A dissociação permite igualmente aos produtores atenuar os riscos *imprevistos*.

Contudo, a alteração de instrumentos tradicionais do mercado e a passagem às ajudas directas aos produtores geraram um debate sobre diferentes formas de gestão dos riscos, sendo os ligados aos preços e à produção (por exemplo, climáticos ou sanitários) identificados como os dois principais factores de variações do rendimento.

Na sequência do debate do Conselho em 2005, a Comissão prosseguiu as suas reflexões sobre a gestão dos riscos, com base em análises internas e externas; entretanto foi introduzido na reforma das frutas e produtos hortícolas um apoio comunitário à gestão dos riscos, sendo as organizações de produtores autorizadas a incluir tais medidas nos seus programas. Além disso, a proposta da Comissão sobre a reforma do sector vitivinícola prevê medidas de gestão dos riscos através dos "envelopes" nacionais.

Mas a análise da Comissão e os pareceres de peritos indicam que a lista de riscos e a sua extensão variam, comportando tantas incertezas que, nesta fase, pelo menos enquanto perdure a intervenção como rede de segurança, uma solução para o conjunto da União Europeia (baseada numa abordagem uniforme) não seria adequada.

Além disso, os Estados-Membros devem ser incentivados a recorrer aos instrumentos de desenvolvimento rural, porque é exactamente o segundo pilar o mais apto a apresentar soluções moduladas. Nem todos os Estados-Membros, nem todos os sectores e, ainda mais importante, nem todas as regiões e sectores no mesmo Estado-Membro enfrentam os mesmos riscos de mercado ou climáticos. É preferível deixar aos Estados-Membros, regiões ou agrupamentos de produtores, através de medidas do segundo pilar, a avaliação dos seus próprios riscos e das suas soluções preferidas.

Por conseguinte, a Comissão considera que no "exame de saúde" seria conveniente:

- alargar a utilização de uma parte dos meios liberados pela modulação para permitir a aplicação de medidas de gestão dos riscos no âmbito da política de desenvolvimento rural, desde que observem os critérios "caixa verde";
- examinar caso a caso a necessidade de medidas suplementares no contexto das futuras adaptações dos mecanismos do mercado e proceder ulteriormente a um exame mais geral da gestão dos riscos para o período pós-2013.

4.2. Alterações climáticas, bioenergia, gestão da água e biodiversidade

As alterações climáticas, a bioenergia e a gestão da água são três novos desafios cruciais para a agricultura da União Europeia. As alterações climáticas constituem o desafio central, influenciando a evolução nas outras duas áreas.

No que se refere à limitação dos efeitos das **alterações climáticas**, a agricultura da UE contribuiu mais que outros sectores para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa. Tal deve-se principalmente ao aperfeiçoamento dos métodos de produção (utilização mais eficiente dos fertilizantes) e à diminuição do efectivo bovino. Mas o sector da agricultura será chamado a novas contribuições no futuro, no quadro da estratégia global da UE para a redução das emissões.

A agricultura europeia está igualmente muito exposta às alterações climáticas. As incertezas quanto a padrões de pluviosidade, fenómenos climáticos extremos, níveis de temperatura, disponibilidade de água e condições do solo constituem fontes de preocupação. Consequentemente, há também necessidade de ajustamentos para melhorar as práticas de adaptação. O recente Livro Verde sobre a adaptação às alterações climáticas insta a agricultura europeia a novos contributos para limitar os seus efeitos.

O roteiro das energias renováveis da União Europeia fixou objectivos obrigatórios para a parte dos **biocombustíveis** (10%) e das energias renováveis (20%) no consumo total de combustíveis e energia até 2020. Estes objectivos estão estreitamente ligados aos objectivos de atenuação das alterações climáticas e deverão ter um impacto significativo na agricultura da UE. Ao mesmo tempo, a vocação primária da agricultura europeia continuará a ser a produção de géneros alimentícios e de alimentos para animais.

Como já indicado na comunicação da Comissão sobre a escassez de água e a seca, de Junho de 2007, o "exame de saúde" proporciona uma oportunidade para estudar uma melhor integração das questões de gestão dos recursos hídricos nos instrumentos pertinentes da PAC. Uma **gestão sustentável da água** é essencial para a agricultura da UE, sem o que a pressão sobre a quantidade e a qualidade da água para a agricultura aumentará consideravelmente.

Suster o declínio da **biodiversidade** continua a ser um desafio primordial, potenciado pelas alterações climáticas e pelo aumento da procura de água. Os Estados-Membros comprometeram-se a suster o declínio da biodiversidade até 2010, mas é pouco provável que este objectivo seja cumprido – e a agricultura tem um papel-chave a desempenhar na protecção da biodiversidade.

Há toda uma gama de possibilidades para abordar estes desafios no "exame de saúde":

- através do reforço das medidas de desenvolvimento rural em vigor, poderiam ser proporcionados incentivos para a atenuação e a adaptação às alterações climáticas, uma melhor gestão dos recursos hídricos, a prestação de serviços ambientais na área da bioenergia e a protecção da biodiversidade;
- os objectivos em matéria de alterações climáticas e de melhor gestão dos recursos hídricos poderiam ser igualmente alcançados através da condicionalidade, seja pelos RLG ou as BCAA;
- a investigação e a inovação são cruciais para enfrentar novos desafios ambientais e de produtividade – incluindo os biocombustíveis da segunda geração, cujo desenvolvimento deveria, por outro lado, ser objecto de incentivos reforçados por medidas de desenvolvimento rural;
- importaria determinar se o actual regime de apoio às culturas energéticas é ainda eficaz em termos de custos, à luz dos novos incentivos à produção de biomassa (objectivos obrigatórios em matéria de energia e preços elevados).

4.3. Reforçar o segundo pilar

Os novos desafios que decorrem das questões identificadas na presente comunicação tornam necessário reforçar o segundo pilar, nomeadamente perante as actuais condicionantes a que estão sujeitos os Estados-Membros devido à diminuição do apoio esperado para o desenvolvimento rural, consecutiva à decisão de 2005 sobre as perspectivas financeiras. Tal reforço é também necessário para responder à exigência de maiores esforços no domínio da inovação para enfrentar os novos desafios ambientais e de produtividade, incluindo os biocombustíveis da segunda geração.

Com o orçamento da PAC fixado até 2013, o reforço dos fundos de desenvolvimento rural só pode ser obtido pelo aumento da modulação obrigatória, co-financiada. Tal decisão, que acabará por afectar todos os Estados-Membros quando alcançarem 100% do apoio comunitário, deve respeitar a actual repartição dos fundos da modulação pelos Estados-Membros e ter em conta as regras em vigor. Para o efeito, poderia prever-se:

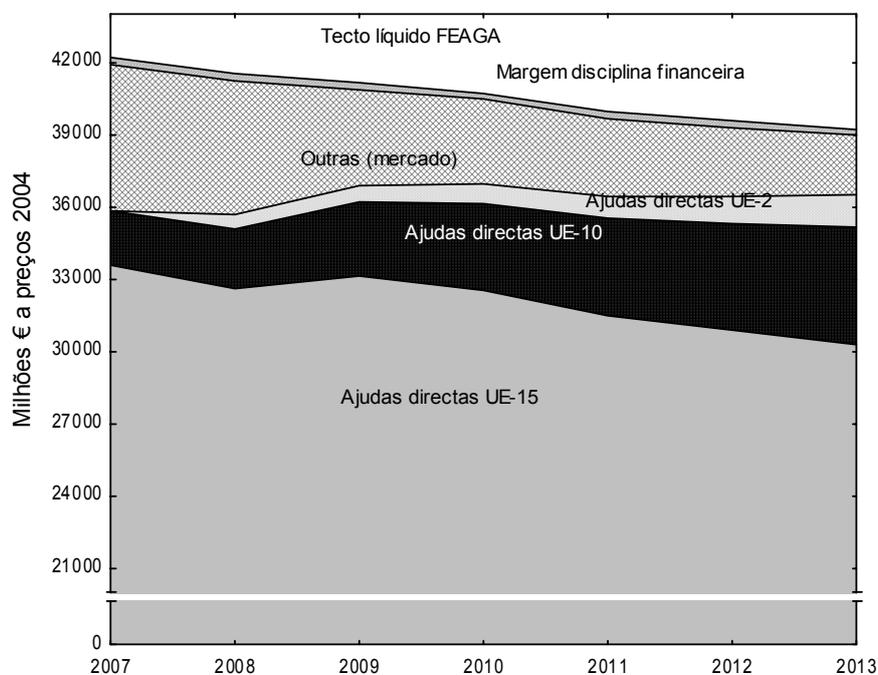
- nos exercícios financeiros de 2010–2013, um aumento anual de 2% da modulação obrigatória existente;
- uma análise do modo adequado de ter em conta uma modulação obrigatória na UE-10, no respeito da actual repartição dos fundos de desenvolvimento rural pelos Estados-Membros.

5. QUADRO FINANCEIRO

A presente comunicação assenta no postulado financeiro de que não haverá financiamento suplementar da União Europeia para o primeiro e o segundo pilares da PAC no período 2007-2013.

Neste quadro, o limite fixado para as despesas diminuirá a preços constantes, o que implica que a disciplina financeira poderia aplicar-se aos agricultores durante esse período, embora em medida menor que a anteriormente prevista se os actuais preços do mercado mantiverem o seu nível elevado.

Como ilustrado no gráfico abaixo, o tecto líquido para as despesas do primeiro pilar diminui a preços constantes de 2004, ao passo que a UE-12 exigirá um aumento constante dos montantes para ajudas directas, em conformidade com os Tratados de Adesão.



6. CONCLUSÕES

Em 2007 e 2008 a Comissão definirá a sua abordagem da reapreciação orçamental de 2008/2009, como previsto na comunicação "Reformar o orçamento, mudar a Europa". O "exame de saúde" constitui uma acção preparatória neste quadro, sem prejudicar o resultado da reapreciação. Trata-se de ajustar as reformas de 2003 e de contribuir para a discussão sobre futuras prioridades no domínio da agricultura.

Na presente comunicação, a Comissão sugere, nas suas grandes linhas, ajustamentos de diversos elementos da PAC. Esses ajustamentos não constituem uma reforma fundamental, mas preparam a agricultura da UE para uma melhor adaptação a um ambiente em rápida mutação. Com base nas conclusões do diálogo público com as partes interessadas e na análise de impacto em curso, a Comissão apresentará as propostas necessárias na Primavera de 2008.

Para promover tal diálogo, a Comissão pretende organizar dois seminários com as partes interessadas², que marcarão o início da consulta pública sobre a comunicação.

² 6 de Dezembro de 2007 e 11 de Janeiro de 2008.