



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 10.7.2002
COM(2002) 394 final

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

Revisão intercalar da Política Agrícola Comum

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

A presente comunicação surge na sequência do mandato do Conselho Europeu de Berlim à Comissão para que esta apresentasse uma revisão intercalar da Agenda 2000, inserindo-a no contexto mais vasto do debate público recente sobre o presente e futuro da Política Agrícola Comum (PAC).

Esse debate revelou que, embora existam opiniões divergentes quanto ao que os cidadãos da União Europeia esperam da PAC, tanto os defensores da política agrícola comum como os que a criticam estão, de uma maneira geral, de acordo em relação a um conjunto de objectivos que a política agrícola e de desenvolvimento rural deve promover.

Esses objectivos - a cumprir dentro do quadro orçamental acordado em Berlim - continuam a ser, essencialmente, os que foram estabelecidos em Berlim e reforçados na Cimeira Europeia de Gotemburgo, a saber:

- um sector agrícola competitivo;
- métodos de produção compatíveis com o ambiente e que proporcionem os produtos de qualidade que os consumidores desejam;
- um nível de vida equitativo e um rendimento estável para as comunidades rurais;
- tipos de agricultura diversificados, a conservação da paisagem e a manutenção do apoio às comunidades rurais;
- a simplificação da política agrícola e a partilha de responsabilidades entre a Comissão e os Estados-Membros;
- a justificação do apoio através do fornecimento, pelos agricultores, dos serviços que o público espera.

Existem, no entanto, diferenças significativas quanto ao modo de melhor atingir estes objectivos. Para compreender essas diferenças, é fundamental ter em conta quão difícil é aumentar a competitividade das zonas rurais e da agricultura da União Europeia e, simultaneamente, fazer face ao acréscimo de custos resultante da necessidade de promover normas mais estritas nos domínios ambiental, da segurança e qualidade dos alimentos e do bem-estar animal.

A comunicação rejeita a noção de que a agricultura comunitária possa satisfazer as expectativas dos cidadãos europeus através da abolição ou da renacionalização dos apoios. Mas rejeita também a noção de que a agricultura europeia se deva limitar ao papel passivo de espectador, sem uma reacção orientada para o futuro.

A comunicação responde, portanto, activamente às preocupações expressas pelos cidadãos europeus acerca da eficácia da PAC, centrando a revisão intercalar na questão pertinente de como melhor apoiar as zonas rurais e a agricultura da União Europeia. Com o objectivo de melhorar a coerência dos instrumentos da PAC, propõe um conjunto de ajustamentos substanciais, destinados a:

Melhorar a competitividade da agricultura da União Europeia, fazendo da intervenção uma efectiva rede de segurança e permitindo que os produtores europeus respondam aos sinais do mercado, sem deixar de os proteger de flutuações extremas de preços. Para alcançar esse objectivo, as medidas de mercado propostas incluem:

1. No sector dos cereais, uma série de medidas destinadas a concluir o processo de reforma iniciado em 1992 e continuado em 1999, entre as quais uma redução final de 5 % do preço de intervenção (baseada no modelo da Agenda 2000), a abolição dos incrementos mensais, no caso dos preços de intervenção dos cereais, e da intervenção, no caso do centeio, e o ajustamento do regime de protecção à entrada da União Europeia, na observância dos direitos e obrigações internacionais da União.
2. Outras medidas no sector da produção vegetal:
 - a) Diminuição do nível da ajuda suplementar específica no caso do trigo duro e introdução de um prémio de qualidade;
 - b) Diminuição do preço de intervenção do arroz para os níveis do mercado mundial e compensação dos produtores por meio de ajudas directas;
 - c) Ajustamentos nos sectores das forragens secas, das proteaginosas e dos frutos de casca rija.
3. No sector da carne de bovino, é proposta uma importante simplificação do sistema de ajudas directas, a fim de criar uma melhor ligação entre os produtores e a procura, por parte dos consumidores, de melhor qualidade e maior segurança.
4. Além disso, são apresentadas para discussão quatro alternativas quanto ao apoio futuro no sector leiteiro.

Promover uma agricultura sustentável e orientada para o mercado, concluindo a transferência do apoio ao produto para o apoio ao produtor, com a introdução de um sistema de ajudas dissociadas por exploração, baseado em referências históricas e dependente do cumprimento de normas ambientais, de bem-estar animal e de qualidade dos alimentos (“ecocondicionalidade” ou *cross-compliance*).

Reforçar o desenvolvimento rural, transferindo fundos do primeiro para o segundo pilar da PAC através da introdução, ao nível da União Europeia, de um sistema de modulação dinâmica obrigatório e da expansão do âmbito dos instrumentos actualmente disponíveis em matéria de desenvolvimento rural, a fim de promover a qualidade dos alimentos, cumprir normas mais estritas e proteger o bem-estar animal.

Os ajustamentos propostos das medidas da PAC garantirão um máximo de flexibilidade nas decisões de produção e introduzirão grandes simplificações no modo como o apoio é prestado aos produtores, assegurando igualmente a estabilidade do rendimento destes. Vão também no sentido de uma simplificação substancial da PAC, facilitarão o processo de alargamento e ajudarão a melhor defender a PAC no âmbito da OMC.

A presente revisão intercalar foi claramente concebida de modo a respeitar os objectivos e o quadro geral - agrícola e orçamental - acordados no Conselho de Berlim. Tem em vista aumentar a eficiência, sustentabilidade e subsidiariedade da PAC e simplificar a gestão da política agrícola comum, atendendo igualmente à necessidade de manter o rendimento agrícola de uma forma que provoque menos distorções no mercado e respeitando as tendências de consumo e, de uma forma geral, a opinião pública.

ÍNDICE

1.	Política Agrícola Comum – Uma política em evolução	5
1.1.	Introdução.....	5
1.2.	Realizações e lacunas.....	5
2.	Rumo a uma Política Agrícola Comum mais sustentável	11
2.1.	Objectivos da revisão intercalar	11
2.2.	Perspectivas dos mercados	12
2.3.	Estabilização dos mercados e aperfeiçoamento das organizações comuns de mercado	14
2.4.	Mecanismos de apoio directo mais simples e com maior sustentabilidade	19
2.5.	Melhor equilíbrio dos apoios à agricultura sustentável e ao desenvolvimento rural	23
2.6.	Consolidação e reforço do desenvolvimento rural	25
2.7.	Orçamento	27
2.8.	Auxílios estatais	27
2.9.	Próximas etapas.....	28
3.	Efeitos prováveis das propostas	28
3.1.	Efeitos internos.....	28
3.2.	Efeitos externos	30
3.3.	Repercussões financeiras.....	30
	Anexo: Evolução das despesas agrícolas no período 2000-2006	31

1. POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM – UMA POLÍTICA EM EVOLUÇÃO

1.1. Introdução

Em 1999 o Conselho Europeu de Berlim aprovou a reforma “Agenda 2000” da Política Agrícola Comum (PAC), uma etapa nova e importante do processo reformador. A Agenda 2000 representou um aprofundamento e extensão da reforma da política de mercado de 1992 e a consolidação do desenvolvimento rural como segundo pilar da PAC.

A Agenda 2000 estabeleceu metas económicas, sociais e ambientais explícitas, no âmbito de um novo conjunto de objectivos da PAC resultante de uma reformulação em conformidade com o Tratado de Amsterdão. Pretendia-se pôr em prática um modelo europeu de agricultura nos anos seguintes e preservar a diversidade dos sistemas agrícolas existentes na Europa, incluídas as regiões com problemas específicos. Os objectivos em causa eram uma maior orientação de mercado e uma competitividade acrescida, a segurança e qualidade dos alimentos, a estabilização do rendimento agrícola, a integração de preocupações ambientais na política agrícola e a revitalização das zonas rurais, numa perspectiva de simplificação e de reforço da descentralização.

Estes objectivos estão de acordo com a estratégia de desenvolvimento sustentável aprovada pelo Conselho Europeu de Gotemburgo em 2001, que postula o exame dos efeitos económicos, sociais e ambientais de todas as políticas de um modo coordenado e a ponderação dos mesmos nos processos de decisão.

A revisão intercalar dá à União Europeia a oportunidade de examinar a sua política agrícola e de garantir que esta satisfaça melhor os objectivos da Agenda 2000 e de Gotemburgo. Subsequentemente, o processo de adaptação das políticas-chave aos objectivos internos e externos de desenvolvimento sustentável, recapitulados na comunicação da Comissão “Para uma parceria global no domínio do desenvolvimento sustentável” (COM(2002) 82), deve prosseguir com a adopção de novas medidas, tendo especialmente em vista a cimeira mundial sobre o desenvolvimento sustentável a realizar em Joanesburgo em Setembro de 2002. Esse processo pretende dar resposta à preocupação actual com o equilíbrio da produção e do consumo a nível mundial e à necessidade de garantir a subsistência das populações rurais europeias.

1.2. Realizações e lacunas

Não há dúvida que muito se conseguiu no processo da reforma desde 1992. O equilíbrio dos mercados melhorou e o rendimento agrícola conheceu uma evolução favorável. Foi estabelecida uma base sólida para o alargamento e para as negociações em curso no âmbito da OMC. Todavia, em muitas áreas, a política agrícola comum tem sido incapaz de produzir os resultados esperados pela sociedade face aos objectivos da Agenda 2000 para a PAC. Em geral, os cidadãos europeus vêem as suas preocupações e expectativas reflectidas nos objectivos da Agenda 2000. Estão, no entanto, menos confiantes quanto à eficácia das políticas actuais na consecução plena desses objectivos, em especial no quadro dos novos desafios que se colocam à agricultura comunitária.

Viabilidade económica

Orientação de mercado - adaptação às novas circunstâncias

Para ajudar a agricultura europeia a tirar partido da evolução previsível do mercado mundial, a Agenda 2000 traçou como objectivo melhorar a orientação de mercado e a competitividade da agricultura comunitária ao nível dos mercados externos e interno. Os apoios aos preços dos cereais e da carne de bovino voltaram a ser reduzidos, tendo as ajudas directas nesses sectores sido aumentadas e reorganizadas, para compensar os agricultores. As ajudas às sementes oleaginosas foram progressivamente alinhadas com as dos cereais. Foi decidida uma reforma semelhante no sector leiteiro a partir de 2005.

As reduções dos preços institucionais dos cereais aumentaram ainda mais as perspectivas do escoamento interno e das exportações. Tal ajudou a União Europeia a manter a sua posição de grande exportador mundial, tendo as existências de cereais diminuído para níveis baixos, com excepção do caso do centeio. Os preços internos são agora próximos dos preços no mercado mundial e as perspectivas afiguram-se positivas - novamente com a excepção do centeio. Todavia, continua a existir um grau considerável de incerteza, devido à instabilidade na evolução dos preços e das taxas de câmbio, que poderá limitar as possibilidades de exportação em determinados anos. Mais genericamente, é provável que a produção comunitária de cereais se venha a defrontar com uma pressão crescente por parte dos concorrentes tradicionais e de novos concorrentes, sobretudo nos mercados dos alimentos para animais.

Antes da crise da carne de bovino, as existências de intervenção sectoriais também tinham atingido o nível zero e espera-se que as existências de intervenção constituídas durante a crise desapareçam nos próximos anos, muito mais depressa do que inicialmente previsto. Os mecanismos de gestão do mercado acordados na Agenda 2000 ter-se-ão, portanto, revelado suficientemente flexíveis para possibilitar a retoma do mercado da carne de bovino. Todavia, o nível efectivo dos preços garantidos neste sector continua alto em relação aos preços no mercado mundial, muito embora as compras de intervenção se limitem agora ao nível da rede de segurança. As ajudas directas no sector da carne de bovino são pagas por cabeça e continuam a incentivar a produção até ao nível máximo de ajuda. No sector dos cereais, os preços garantidos são, pelo contrário, muito mais próximos dos preços no mercado mundial e as ajudas directas já estão mais dissociadas da produção.

A Agenda 2000 também previu que uma redução dos preços institucionais encorajaria uma maior diferenciação dos preços de mercado entre produtos mais baratos e produtos de maior valor acrescentado, bem como uma melhor resposta dos agricultores aos sinais do mercado. No entanto, enquanto em muitos sectores a intervenção no mercado se limita, cada vez mais, a um papel de rede de segurança, tendo os incentivos à produção sido consideravelmente reduzidos na transição do apoio aos preços para as ajudas directas, estas últimas continuam parcialmente ligadas a certos tipos de produção ou de utilização de factores de produção. Tal dificulta a adaptação dos agricultores às novas condições e oportunidades, apesar de manter os seus níveis de rendimento. São, portanto, necessários novos passos com vista a uma maior orientação de mercado da agricultura europeia.

Maior integração na PAC dos aspectos da segurança e da qualidade dos alimentos

Os preços são apenas um dos aspectos da orientação de mercado e da competitividade. A segurança e a qualidade dos alimentos são um aspecto pelo menos tão importante. É crescente a preocupação das pessoas com a maneira como os alimentos são obtidos e o modo como a agricultura é apoiada. Constitui uma obrigação fundamental garantir a segurança dos

alimentos aos consumidores no interior e no exterior da União Europeia, pelo que tal deve ser sempre uma das prioridades principais da PAC. Sem alimentos seguros, não há mercado.

A promoção da qualidade é outro aspecto fundamental da nova orientação agrícola. Os consumidores também associam cada vez mais a qualidade a factores não-intrínsecos dos produtos, por exemplo as condições de obtenção dos mesmos. Continua, porém, a existir uma diferença entre a preferência pela qualidade expressa pelos consumidores e o comportamento destes no momento da compra. Garantir que a produção satisfaça os desejos de qualidade do consumidor é, portanto, um processo dinâmico entre consumidores e produtores, no qual a política agrícola pode desempenhar um papel mais significativo. A exigência de uma maior qualidade da produção, em especial quando tal requerer competências especializadas, também será benéfica para os agricultores em termos de rendimento e de qualidade de trabalho.

Já foram desenvolvidos esforços consideráveis com vista a garantir uma melhor segurança dos alimentos (ensaios em animais, rastreabilidade, remoção das matérias de risco especificadas, teores máximos de resíduos de pesticidas, etc.). Contudo, os instrumentos à disposição da PAC para apoiar a segurança e a qualidade dos alimentos continuam a ser limitados. Os incentivos e sinais dados aos agricultores devem ser coerentes com os objectivos de segurança e qualidade e também com as exigências ambientais e de saúde e bem-estar animal. Existe um consenso alargado de que pode fazer-se mais no âmbito da política agrícola para satisfazer esses desideratos.

Equilíbrio social

Rendimento agrícola - mantém-se a necessidade de ajudas directas

Garantir um nível de vida equitativo à comunidade agrícola e contribuir para a estabilidade do rendimento agrícola continuam a ser objectivos fundamentais da PAC. A Agenda 2000 previu, portanto, ajudas suplementares aos agricultores para compensar a queda dos preços, de modo a evitar uma perda significativa de rendimento e ameaças à estabilidade económico-social da comunidade rural.

Ao nível da União Europeia a 15, a capitação dos rendimentos agrícolas tem conhecido uma evolução bastante favorável desde o início do processo de reforma. Todavia, essa evolução positiva esconde a importância crescente das ajudas directas no rendimento agrícola, bem como variações consideráveis de país para país, de região para região e de sector para sector.

Dado que os ganhos comerciais, por si só, não são suficientes para assegurar um nível de vida aceitável a muitas famílias rurais, as ajudas directas continuam a desempenhar um papel central na garantia de um nível de vida equitativo e na estabilização do rendimento da comunidade agrícola.

Desenvolvimento estrutural e perspectivas futuras

Tal como na reforma de 1992, as ajudas directas concedidas no âmbito da Agenda 2000 constituíram um factor de amortecimento, que possibilitou o ajustamento do sector agrícola a um ambiente mais orientado para o mercado sem grandes perturbações sociais ou ambientais. Desde meados dos anos 90 que o forte decréscimo do emprego agrícola verificado em anos anteriores tem vindo a conhecer um abrandamento sensível. Embora a taxa de redução tenha aumentado em 1999 e 2000, a redução anual em 2001 voltou a ser inferior à de qualquer ano desde 1993. Esta tendência geral é, em parte, certamente explicável pelo efeito estabilizador das ajudas directas no rendimento.

Tal como no período anterior à reforma de 1992, a tendência de fundo para uma redução do número de explorações, combinada com a estabilização geral da área agrícola utilizada nos últimos anos, resultou num aumento da dimensão média das explorações. Esta evolução tem sido acompanhada por uma especialização crescente das explorações na produção pecuária e cerealífera, em detrimento da agricultura mista, bem como por um aumento apreciável das culturas permanentes em alguns países. Há que encontrar um equilíbrio entre os benefícios económicos da especialização, sobretudo quando associada à concentração da produção em determinadas regiões, e as pressões ambientais a longo prazo daí resultantes. Na maioria dos países, a área de terras de cultivo arrendadas aumentou no mesmo período. Embora os efeitos tenham sido muito variáveis de país para país, estas tendências constituíram o reflexo das pressões exercidas sobre os métodos de produção tradicionais e de agricultura mista. Esses métodos estão frequentemente associados a sistemas agrícolas e espaços rurais de grande valor ambiental e a produtos tradicionais. Muitas dessas explorações necessitarão de apoios mais direccionados para se adaptarem às oportunidades oferecidas pela maior abertura dos mercados e pela procura de produtos de qualidade por parte dos consumidores.

Equilíbrio dos apoios ao rendimento - persistência de desequilíbrios, devido ao fraco recurso à modulação

A Agenda 2000 viu as questões da diferenciação e da redistribuição dos apoios ao rendimento entre os agricultores ganhar importância, em particular do ponto de vista da coesão social. Muitos analistas assinalaram que uma minoria dos agricultores beneficia da maior parte das ajudas directas. As ajudas directas instituídas pela reforma de 1992 têm vindo a perder o seu carácter compensatório e tornaram-se uma ajuda ao rendimento - o que levanta o problema da optimização da distribuição dos apoios directos.

Espera-se, em geral, que as explorações de maior dimensão se adaptem mais facilmente a condições novas, mediante investimentos e economias de escala. As ajudas directas instituídas pelas reformas de 1992 e “Agenda 2000” deixam pouca margem de manobra para se visarem mais directamente os sistemas agrícolas com problemas sociais particulares de adaptação e reestruturação. A esse propósito, o desequilíbrio entre as ajudas directas e o desenvolvimento rural é especialmente preocupante, visto que é este último que confere aos Estados-Membros maior flexibilidade de orientação dos recursos para situações de desvantagem específicas e para seguir estratégias duradouras de diversificação do rendimento.

A Agenda 2000 pôs em prática um mecanismo voluntário específico - a modulação - para atacar estes problemas e dar resposta à preocupação com a distribuição social das ajudas directas e à necessidade de reforçar o desenvolvimento rural. Todavia, até à data, apenas alguns países mostraram interesse nesta abordagem alternativa, mas num grau bastante inferior ao limite permitido. Os Estados-Membros (tanto os que aplicam a modulação como os que a não aplicam) apresentaram uma série de razões para o fraco recurso a esta possibilidade, entre as quais os efeitos na concorrência decorrentes do carácter voluntário, problemas de cofinanciamento, limitações de âmbito, a complexidade e o peso administrativo do mecanismo e a reduzida contribuição do mesmo para a coesão económica e social.

Dimensão ambiental e saúde e bem-estar animal

Ambiente - adequação dos incentivos e maior recurso aos mecanismos da ecocondicionalidade (“cross-compliance”)

As reformas efectuadas no âmbito da Agenda 2000 representam mais um passo significativo com vista à integração concreta de objectivos ambientais. Incumbe aos Estados-Membros tomar medidas ambientais apropriadas. Para darem resposta a essa obrigação, têm ao seu

dispor várias alternativas: medidas agro-ambientais, legislação ambiental e exigências ambientais específicas. O acatamento das duas últimas pode ser induzido pela redução das ajudas directas ao abrigo do primeiro pilar da PAC, em caso de incumprimento.

A aplicação destas medidas pelos Estados-Membros deverá permitir-lhes melhorar o equilíbrio entre a agricultura e o ambiente, eliminando as incidências negativas da primeira e desenvolvendo o sector agrícola em harmonia com o segundo. Continua, porém, a existir um campo vasto para melhoramentos. A aplicação da regulamentação continua a ser desigual e, até à data, pouca utilização tem sido dada aos mecanismos da ecocondicionalidade, tendo sido assinaladas algumas dificuldades. As dotações nacionais do sector pecuário têm-se, tendencialmente, concentrado mais nos apoios directos do que na promoção de sistemas agrícolas mais respeitadores do ambiente. Alguns Estados-Membros, agricultores e grupos ecológicos têm referido que existe ainda um campo considerável de expansão dos programas agro-ambientais no âmbito dos programas de desenvolvimento rural, com vista à satisfação das necessidades locais.

Nos regimes de mercado, o nível dos apoios que continuam a ser garantidos através de preços subvencionados e ajudas específicas a determinados produtos pode desencorajar os agricultores da aplicação de métodos de produção mais respeitadores do ambiente. Em algumas áreas, a ligação das ajudas directas à produção ou a factores de produção, como o número de cabeças de gado, encoraja muitos agricultores a manterem intensidades de produção superiores às que escolheriam na ausência dos apoios. Daí resultam, em algumas zonas, produções que, de outra forma, não ocorreriam.

Saúde e bem-estar animal - promoção das boas práticas pecuárias

Nos últimos anos a União Europeia tem introduzido legislação da maior importância em matéria de normas mínimas a respeitar na criação, transporte e abate de animais. O Tratado de Amsterdão, em vigor desde 1 de Maio de 1999, estabelece novas regras de base para as acções da União Europeia em matéria de saúde e bem-estar animal, no “Protocolo relativo à protecção e ao bem-estar dos animais”. Todavia, muitas pessoas continuam - e com razão - preocupadas com o facto de mais poder ser feito para ir ao encontro dos objectivos traçados nesse domínio. Ao mesmo tempo, os agricultores estão inquietos com o custo das novas normas na matéria. Para uma melhor promoção das boas práticas pecuárias, deve, portanto, garantir-se que os serviços prestados pelos agricultores além das boas práticas agrícolas sejam adequadamente remunerados.

Desenvolvimento rural

O futuro do sector agrícola está estreitamente ligado ao desenvolvimento equilibrado das zonas rurais, que constituem 80 % do território europeu. As políticas agrícola e rural têm um papel importante a desempenhar na promoção da coesão territorial, económica e social da União Europeia. O desenvolvimento rural terá, portanto, uma importância cada vez maior. Paralelamente às medidas de mercado e aos elementos que devem integrar uma agricultura europeia competitiva, o desenvolvimento rural permite, em especial, imprimir uma dimensão territorial específica ao tratamento das várias necessidades do mundo rural, em conjugação com as expectativas da sociedade moderna em matéria de qualidade, segurança dos alimentos e ambiente.

A reforma “Agenda 2000” implicou um trabalho considerável de revisão, racionalização e consolidação da política de desenvolvimento rural num quadro legislativo único. Essa política é agora aplicável em todas as zonas rurais da União Europeia e tornou-se o segundo pilar da PAC, acompanhando e complementando as modificações da política de mercado e de preços.

Os objectivos do desenvolvimento rural integrado têm um apoio alargado dos agricultores e da comunidade em geral. Essa integração constituiu a base de novas formas de tratar os problemas com que se defrontam as zonas rurais, através de medidas como a Iniciativa Comunitária *Leader +*. O novo quadro alargou o espaço para políticas direccionadas para investimentos na competitividade, na viabilidade rural, na qualidade de vida e na agricultura sustentável.

Resposta às necessidades crescentes e aproveitamento das novas oportunidades

Não obstante, a sua aplicação continuará a ser limitada enquanto os recursos não se adaptarem às necessidades. Apenas 16 % da despesa total do FEOGA (Garantia e Orientação) com a política agrícola e apenas 10 % da despesa do FEOGA-Garantia são actualmente utilizados no desenvolvimento rural. O aumento da competitividade das zonas rurais e a criação de novas oportunidades de rendimento e emprego para os agricultores e as suas famílias, tanto na exploração como fora dela, continuam a ser objectivos importantes para o futuro, à medida que as possibilidades de emprego na própria agricultura se vão reduzindo. As zonas rurais são multifuncionais, devendo os agricultores ser encorajados a explorar todas as oportunidades que se abram ao empresariado rural. A atribuição de mais recursos ao desenvolvimento rural permitirá uma maior concentração nesse tipo de actividades.

Por outro lado, alguns Estados-Membros sublinharam que as medidas actuais não deixam margem de manobra suficiente para abranger as novas necessidades e oportunidades que vão surgindo nas zonas rurais, como a promoção da qualidade dos alimentos, o apoio à produção local e tradicional, o cumprimento de normas exigentes ou a melhoria da certificação, além das decorrentes da estratégia de desenvolvimento sustentável.

Coesão económica e social - necessidade de conferir mais importância ao desenvolvimento rural

O Segundo Relatório sobre a Coesão Económica e Social (COM(2001) 24 final) concluiu, em 2001, que, embora as alterações recentes da PAC implicassem maiores benefícios para alguns países da coesão do que anteriormente, a sua contribuição para a coesão territorial continuava a ser muito variável e dependia dos sistemas de produção agrícola regionais. Seria necessário que o segundo pilar da PAC - a política de desenvolvimento rural - tivesse uma escala bastante diferente, em especial nas zonas europeias mais sensíveis à evolução contínua das políticas agrícolas.

Melhor aplicação

Simplificação e descentralização - para visar melhor as necessidades

Na Agenda 2000 e decisões subsequentes, a Comissão tomou uma série de medidas tendentes a promover uma maior simplificação da legislação agrícola e da aplicação da mesma. O regime dos pequenos agricultores representa um precedente importante de redução do peso administrativo. Todavia, a variedade de mecanismos existentes no âmbito das organizações comuns de mercado continua a impor muitas obrigações complexas aos agricultores e a atribuir aos Estados-Membros e à Comissão responsabilidades de difícil satisfação ao nível do acompanhamento e controlo. Essa complexidade é um travão à iniciativa e pode desencorajar a entrada na profissão de agricultor. Em alguns sectores, como o da carne de bovino, os agricultores são elegíveis para vários prémios, sujeitos a requisitos diferentes, além da legislação ambiental, de segurança dos alimentos e de saúde e bem-estar animal aplicável. Poderia conseguir-se uma simplificação considerável se o controlo exercido ao nível das explorações pudesse ser concentrado num quadro mais integrado.

A simplificação das condições de pagamento, com menos procedimentos relacionados com o mercado, possibilitaria que os agricultores consagrassem mais tempo ao sucesso da sua actividade e à observância da regulamentação aplicável. Também permitiria que os Estados-Membros se concentrassem na verificação do cumprimento das exigências ambientais, de segurança dos alimentos e de saúde e bem-estar animal. Uma maior descentralização, em especial através do reforço do segundo pilar, permitiria aos Estados-Membros visar melhor as necessidades locais e aproximar a política agrícola dos consumidores.

Estabilização orçamental - boa gestão

As despesas com a política agrícola têm de ser justificadas pelos produtos e serviços que a sociedade em geral espera que os agricultores e as zonas rurais forneçam. Uma política agrícola comum que encoraje excedentes, que depois têm de ser escoados - de novo com custos consideráveis -, já não é aceitável, nem sustentável. As despesas públicas têm de permitir obter algo em troca, seja ao nível da qualidade dos alimentos, da conservação do ambiente, da saúde e do bem-estar animal, da paisagem, do património cultural ou do contributo para um maior equilíbrio e justiça social.

A Agenda 2000 acrescentou um elemento adicional, de estabilização orçamental, aos objectivos da PAC. Na sua gestão orçamental e dos mercados agrícolas, a Comissão tomou as medidas necessárias para assegurar um nível de despesa bastante inferior aos limites máximos estabelecidos em Berlim, mesmo com as dificuldades especiais decorrentes da crise do mercado da carne de bovino. A estabilização orçamental continuará a ser um objectivo importante nos próximos anos.

2. RUMO A UMA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM MAIS SUSTENTÁVEL

2.1. Objectivos da revisão intercalar

A principal tarefa da revisão intercalar da PAC é efectuar um balanço do processo de reforma consignado na Agenda 2000 e introduzir os aperfeiçoamentos necessários, conforme requerido pelo Conselho Europeu. Foi solicitado à Comissão o seguinte:

- que examinasse a evolução dos mercados dos cereais e das oleaginosas e elaborasse um relatório da situação;
- que acompanhasse a situação do mercado da carne de bovino;
- que apresentasse um relatório sobre o futuro do regime das quotas leiteiras, tendo em vista a extinção do sistema actual de quotas a partir de 2006;
- que desse conta da evolução da despesa agrícola.

O Conselho Europeu solicitou à Comissão que apresentasse propostas com vista ao eventual ajustamento das organizações comuns de mercado, de modo a garantir a realização plena dos objectivos da reforma “Agenda 2000”. O Conselho Agricultura solicitou ainda, em documento apresentado ao Conselho Europeu de Gotemburgo, que a Comissão incluísse os efeitos no ambiente e o desenvolvimento sustentável nas revisões de 2002-2003.

Porém, além desta tarefa, a revisão intercalar também fornece uma oportunidade única para cumprir os objectivos de Berlim e Gotemburgo e responder às grandes expectativas dos cidadãos europeus nos domínios agrícola e de política agrícola. Uma agricultura sustentável e

um desenvolvimento rural plenos requerem uma série de ajustamentos dos instrumentos de política agrícola em conformidade com os objectivos da Agenda 2000:

- As organizações comuns de mercado devem ser ajustadas de modo a reforçar o papel da intervenção como rede de segurança, sem comprometer o potencial da agricultura europeia de beneficiar das tendências positivas no mercado mundial.
- A produção agrícola deve ser mais orientada para os produtos e serviços que as pessoas pretendem, e não em função de ajudas a produtos ou incentivos de preços criados artificialmente. As ajudas directas ao rendimento não devem influenciar as decisões de produção dos agricultores.
- A segurança dos alimentos deve ser totalmente integrada na PAC através da ecocondicionalidade.
- O apoio e a estabilização do rendimento agrícola continuam a ser um objectivo essencial. As ajudas directas devem, portanto, continuar a desempenhar o papel que lhes cabe na garantia de um nível de vida equitativo para a comunidade agrícola.
- Os sistemas agrícolas tradicionais e de grande valor ambiental necessitam de um apoio mais dirigido para se adaptarem às oportunidades oferecidas pela maior orientação de mercado e pela procura acrescida, por parte dos consumidores, de produtos de qualidade.
- São necessárias medidas suplementares para ajudar a dar resposta às expectativas da sociedade no domínio ambiental, mediante um reforço da ecocondicionalidade, uma redução das pressões negativas dos mecanismos de apoio e um fortalecimento do fornecimento de serviços. A saúde e o bem-estar animal devem ser plenamente integrados na PAC.
- Deve ser conseguido um melhor equilíbrio nos apoios prestados pelos dois pilares da PAC, de modo a satisfazer as expectativas da sociedade de uma política de promoção da qualidade dos alimentos, da sustentabilidade e do menor custo possível, através do reforço dos programas de desenvolvimento rural. Esse equilíbrio melhorado deve contribuir para uma distribuição socialmente mais aceitável dos apoios e também para a coesão. O âmbito do desenvolvimento rural deve ser alargado, de forma a abranger as novas necessidades e oportunidades, particularmente no domínio do emprego e do desenvolvimento sustentável.
- A estabilização orçamental deve continuar a constituir um princípio orientador a pôr em prática.
- Finalmente, as novas medidas de reforma devem contribuir para simplificar a legislação agrícola e os mecanismos de aplicação. É necessário estabelecer claramente o que deve ser decidido em conjunto a nível europeu e o que deve manter-se da competência dos Estados-Membros.

2.2. Perspectivas dos mercados

Esta secção tem por base as perspectivas dos mercados agrícolas a médio prazo publicadas em Junho de 2002 pela DG Agricultura. Esse tipo de previsões está sempre sujeito a um certo grau de incerteza, sobretudo no que se refere às tendências dos preços no mercado mundial e das taxas de câmbio. Essas incertezas foram agora aumentadas pela nova legislação agrícola dos Estados Unidos da América, a qual, ao garantir melhores condições de empréstimo e preços

indicativos para os cereais desse país, exerce uma pressão de tendência redutora nos preços a nível mundial.

Cereais

No caso dos cereais, as perspectivas do mercado afiguram-se globalmente positivas. A recuperação moderada que se espera nos preços dos cereais no mercado mundial, a situação favorável ao nível cambial e a execução da reforma consignada na Agenda 2000 deverão contribuir para o equilíbrio global dos mercados comunitários de cereais, com a excepção do mercado do centeio. Essa evolução abrirá caminho a uma retoma sustentada das exportações de cereais. Em 2009-2010 as existências de intervenção pública limitar-se-ão ao centeio (aproximadamente o dobro da produção anual deste cereal).

Oleaginosas

De acordo com as últimas previsões dos principais institutos, a evolução dos preços também se afigura positiva para as sementes de colza e de girassol, em virtude da procura crescente de óleos vegetais. Prevê-se o crescimento da superfície oleaginosa comunitária para fins alimentares para cerca de 4,7 milhões de hectares em 2009/10 e da produção para 13,5 milhões de toneladas. Enquanto o mercado for comandado pela procura de óleos, as farinhas de bagaços oleaginosos continuarão a ser comercializadas a preços relativamente baixos, devido à pressão de tendência redutora exercida pelos preços da soja.

Arroz

No sector do arroz, a situação do mercado caracteriza-se por existências de intervenção pública consideráveis, próximas de um quarto da produção anual. A concretização da iniciativa *Tudo excepto Armas* faz temer um agravamento da situação de desequilíbrio deste mercado. Prevê-se que, em 2009/10, as existências públicas de arroz da União Europeia atinjam quantitativos insustentáveis.

Carne de bovino

No sector da carne de bovino, desde o início da crise da BSE, em Outubro de 2000, que têm sido tomadas novas medidas tendentes a reduzir o excedente crescente de oferta face à procura e a tranquilizar os consumidores com os melhores padrões de segurança a que a carne de bovino comunitária tem passado a obedecer. Por esse motivo, embora as existências de intervenção tenham aumentado rapidamente e atingido 0,26 milhões de toneladas em meados de 2001, o mercado tem revelado sinais de retoma desde Março de 2001 e os preços da carne de bovino têm subido. Estando a produção de carne de bovino a voltar ao normal, prevê-se um aumento da produção líquida em 2002 e 2003. A produção desta carne deverá, portanto, atingir 7,7 milhões de toneladas em 2004 e manter-se próxima desse nível nos anos seguintes. Prevê-se o escoamento total das existências públicas até 2005 e uma retoma das exportações para cerca de 600 000 toneladas.

Sector leiteiro

São vários os factores que contribuíram para uma deterioração pontual deste mercado, nomeadamente o aumento das entregas de leite, em virtude dos preços elevados no ano passado e de condições primaveris favoráveis, e o crescimento da concorrência internacional, devido, em especial, a vendas importantes de leite em pó desnatado de intervenção nos Estados Unidos da América. Todavia, a médio prazo, a evolução global dos mercados dos produtos lácteos afigura-se bastante favorável. Prevê-se um aumento da procura interna de

queijo, embora inferior à tendência a longo prazo dos últimos tempos. O mesmo é válido para os produtos lácteos frescos, para os quais se esperam taxas de crescimento ainda maiores. A resposta de ambos os sectores, ao nível da produção, dará lugar a uma maior procura de leite cru, o qual, devido ao regime de quotas, deixará então de estar disponível para a produção de produtos a granel, nomeadamente de leite em pó desnatado e de manteiga. Devido à redução da sua utilização nos alimentos para animais, prevê-se uma queda da procura interna de leite em pó desnatado e evolução idêntica na produção. A produção e o consumo interno de manteiga também diminuirão, embora, neste caso, se preveja apenas uma diminuição relativamente pequena do consumo.

A absorção crescente de leite cru pela produção de queijo e de produtos lácteos frescos melhorará o equilíbrio global do mercado - leite em pó desnatado e manteiga incluídos. Consequentemente, prevê-se uma diminuição das exportações subvencionadas e um menor recurso a restituições à exportação e ajudas ao consumo interno. Apesar do aumento previsto da produção de leite cru, globalmente em consonância com o aumento das quotas, espera-se que os preços do leite no produtor se mantenham mais estáveis do que os preços de intervenção da manteiga e do leite em pó desnatado, que cairão 15 %.

2.3. Estabilização dos mercados e aperfeiçoamento das organizações comuns de mercado

Cereais

Conclusão do processo de reforma

Na perspectiva da Comissão, as medidas propostas na presente comunicação constituem uma etapa final necessária no processo de reforma sectorial iniciado em 1992. Tal permitirá retirar todos os benefícios, em termos de competitividade interna e externa, nos próximos anos.

Mecanismos de mercado no sector dos cereais

No quadro da Agenda 2000, foi acordado que, à luz da evolução dos mercados, seria tomada uma decisão sobre uma redução final do preço de intervenção no sector dos cereais, a aplicar a partir de 2002/03. Sendo um dos principais utilizadores e exportadores de cereais a nível mundial, é importante para a União Europeia que os preços no mercado interno se aproximem o mais possível dos preços no mercado mundial, para manter as exportações comunitárias libertas de subvenções à exportação.

Se as perspectivas internacionais para o trigo, o milho e a cevada são globalmente positivas, a experiência passada demonstrou claramente a possibilidade de flutuações apreciáveis de um ano para outro - e mesmo numa campanha de comercialização -, com reflexos negativos nas exportações. A Comissão continua, portanto, a pensar que é necessário que a intervenção passe a ser, de facto, uma rede de segurança, a utilizar apenas em circunstâncias excepcionais. Para o efeito, seria aplicada uma redução final de 5 % (dos 20 % propostos na Agenda 2000) do preço de intervenção, que passaria de 101,31 euros para 95,35 euros (por tonelada) a partir de 2004/05. Esta evolução seria compensada conforme previsto na Agenda 2000.

Além das últimas medidas de redução dos preços garantidos, a Comissão propõe que seja ponderada a eliminação dos incrementos mensais. Tal implicaria uma simplificação apreciável da gestão do mercado e ajudaria a melhorar a fluidez do mesmo ao longo do ano.

A evolução recente dos mercados gerou problemas de aplicação prática do regime de protecção à entrada da União Europeia aplicável aos cereais e ao arroz. A Comissão prevê, portanto, encetar negociações nesta matéria com vista à alteração e simplificação do regime

comunitário de protecção à entrada dos cereais e do arroz, visto que não funciona de modo satisfatório e não cumpre os objectivos pretendidos.

Centeio

Se não forem tomadas medidas, a situação particularmente desequilibrada do mercado do centeio levará a um crescimento considerável das existências, que têm um escoamento muito limitado no mercado mundial. Atendendo às reduzidas possibilidades de exportação, a Comissão propõe, portanto, que se elimine a intervenção no mercado do centeio - medida que, em conjugação com a redução de 5 % do preço de intervenção dos cereais, permitirá manter o equilíbrio dos mercados dos cereais secundários. Embora se preveja, a curto prazo, uma queda do preço do centeio, as perspectivas de médio prazo para os mercados externos e interno de cereais também deverão conduzir a um melhor equilíbrio do mercado do centeio.

Trigo duro

No que respeita ao trigo duro, o Tribunal de Contas é de opinião que o nível da ajuda suplementar específica não é justificável com base em considerações económicas e representa uma sobrecompensação dos produtores. Esta análise foi confirmada por um estudo de avaliação sectorial efectuado por peritos independentes, que também destacou uma série de problemas de qualidade. A Comissão propõe, portanto, a redução do suplemento específico actual atribuído ao trigo duro para 250 euros por hectare, nas zonas tradicionais, e a eliminação da ajuda especial nas zonas de produção consolidada. Estas alterações serão faseadas ao longo de um período de três anos.

De modo a promover a qualidade, é ainda proposta a introdução de um prémio específico, por tonelada de trigo duro vendida à indústria transformadora no âmbito de um contrato que especifique critérios de qualidade. Serão estabelecidos requisitos mínimos ao nível comunitário. A proposta para esse prémio à qualidade é de 15 euros por tonelada, sendo o mesmo atribuível, desde o primeiro ano de aplicação, a todos os produtores da União Europeia que satisfizerem os critérios. Globalmente, estas medidas mantêm o equilíbrio dos apoios atribuídos aos produtores de trigo duro das zonas tradicionais e das outras zonas.

Oleaginosas

No tocante às oleaginosas, foi decidido, no âmbito da reforma consignada na Agenda 2000, extinguir o regime de apoio específico e reduzir as ajudas directas ao nível das ajudas aos cereais. O Conselho Europeu de Berlim solicitou à Comissão que acompanhasse de perto a evolução do mercado e apresentasse um relatório nos dois anos subsequentes à aplicação das novas disposições, acompanhado de propostas adequadas caso o potencial de produção se deteriorasse significativamente. De acordo com o mandato do Conselho, a Comissão baseou a sua apreciação nas perspectivas de médio prazo e na avaliação do regime de apoio às oleaginosas.

Embora a Comissão concorde que se verificou um decréscimo pontual da área de oleaginosas, não é provável que ocorra qualquer deterioração significativa do potencial de produção comunitário no futuro previsível. A redução proposta do preço garantido de intervenção dos cereais constituiria, aqui, um elemento favorável. Não é, portanto, encarada qualquer medida específica e a Comissão não vê, nesta fase, necessidade de elaborar um relatório. Continuará, porém, a acompanhar de perto a evolução do mercado.

Em virtude da proibição das farinhas de carne e ossos, e atendendo à grande facilidade de obtenção de farinhas de bagaços oleaginosos relativamente baratas no mercado mundial, as

importações líquidas dessas farinhas e de sementes oleaginosas para a União Europeia aumentaram de cerca de 32 milhões de toneladas em 1999 para cerca de 36 milhões de toneladas em 2001 (expressas em equivalente-farinha). Este aumento diz respeito, quase exclusivamente, à importação de soja e de farinha de soja, dois produtos particularmente bem colocados para substituir as farinhas de carne e ossos. As propostas agora apresentadas permitirão aos produtores situar-se num contexto mais favorável à produção de outras culturas oleaginosas, prevendo-se que a União Europeia continue a ser um exportador líquido de óleos vegetais.

No seu conjunto, estas evoluções e previsões parecem indicar não existir qualquer problema de abastecimento proteico da União Europeia decorrente da proibição das farinhas de carne e ossos e que a procura suplementar na União não conduziu, nem conduzirá, a desequilíbrios de mercado, acompanhados de aumentos de preços significativos. Qualquer aumento da procura, se ocorrer de todo, será provavelmente coberto, em larga medida, por importações suplementares de farinha de soja, devido à grande facilidade de obtenção deste produto. Todavia, aparentemente, as quantidades requeridas seriam bastante limitadas e, dependendo da relação de preços, parte das necessidades proteicas adicionais poderia ser satisfeita com cereais.

Arroz

Para estabilizar os mercados do arroz, tendo em vista as perspectivas de longo prazo e a concretização da iniciativa *Tudo excepto Armas*, a Comissão propõe a redução do preço de intervenção, de uma só vez, em 50 %, para um preço de base de 150 euros por tonelada em 2004/05, alinhado com os preços no mercado mundial. Será introduzido um regime de armazenagem privada, a activar quando o preço de mercado cair abaixo do preço de base. O nível de intervenção da rede de segurança será estabelecido em 120 euros por tonelada. A redução global dos preços será compensada em 88 %, equivalente à compensação total atribuída aos cereais a título das reformas de 1992 e “Agenda 2000”. Daí resulta uma compensação de 177 euros por tonelada, incluindo a ajuda actual de 52 euros por tonelada. Desse montante, o produto de 102 euros por tonelada pelo rendimento resultante da reforma de 1995 constituiria uma ajuda ao rendimento a pagar por exploração. Os restantes 75 euros por tonelada, multiplicados pelo rendimento resultante da reforma de 1995, seriam pagos como uma ajuda específica a esta cultura, em virtude do papel desempenhado pela orizicultura nas zonas de produção tradicionais. As superfícies máximas garantidas seriam reduzidas à menor das áreas, comparadas a média de 1999-2001 e as superfícies máximas garantidas actuais.

Forragens secas

O regime das forragens secas tem sido objecto de muitas críticas, incluindo os comentários do Tribunal de Contas no seu relatório sobre a integração dos objectivos ambientais na PAC. Na sua resposta ao Tribunal, a Comissão comprometeu-se a analisar se seria necessário propor uma nova reforma, sem excluir a possibilidade de abandonar o regime. Embora o produto final seja um produto natural de grande valor alimentar e fonte de proteínas vegetais, a forma como é produzido, com grande utilização de combustíveis fósseis na desidratação e o recurso à irrigação em alguns Estados-Membros, tem sido motivo de preocupação e de críticas.

A Comissão propõe, portanto, a substituição do regime actual por um apoio ao rendimento dos agricultores, no montante de 160 milhões de euros. Este montante será distribuído pelos Estados-Membros proporcionalmente às quantidades nacionais garantidas de forragens desidratadas e de forragens secas ao sol. Os direitos dos produtores basear-se-ão nas quantidades entregues à indústria num período de referência histórico. Para assegurar ao sector uma fase de transição, será mantido um regime simplificado de apoio, único, para as forragens

desidratadas e as forragens secas ao sol, com uma ajuda reduzida de 33 euros por tonelada, e as quantidades nacionais garantidas correspondentes serão agrupadas.

Frutos de casca rija

Atendendo ao papel importante da produção tradicional de frutos de casca rija na protecção e manutenção do equilíbrio ambiental, social e rural numa série de regiões, a Comissão sugere a manutenção e simplificação do regime de apoios sectorial. É, portanto, proposta a substituição do sistema actual por uma ajuda forfetária anual de 100 euros por hectare, montante que poderá ser complementado pelos Estados-Membros até ao máximo anual de 109 euros por hectare. A superfície máxima garantida será de 800 000 hectares.

Carne de bovino

Em Berlim, o preço de intervenção no sector da carne de bovino foi reduzido em 20 % e substituído por um preço de base para a armazenagem privada, fixado em 2 224 euros por tonelada. No âmbito da reforma, os produtores também passaram a beneficiar do accionamento da rede de segurança quando o preço médio de mercado dos touros e bois descesse abaixo de 1 560 euros por tonelada. O Conselho Europeu de Março de 1999 pediu à Comissão que acompanhasse de perto a evolução do mercado da carne de bovino e que tomasse, se necessário, medidas apropriadas.

Depois das crises recentes da BSE e da febre aftosa, os mercados da carne de bovino entraram numa fase de retoma do consumo, da produção e das exportações. As medidas adoptadas pelo Conselho e pela Comissão em 2000 e 2001 ajudaram a reequilibrar a oferta e a procura de carne de bovino na União Europeia. Os mecanismos de gestão do mercado acordados na Agenda 2000 ter-se-ão, portanto, revelado suficientemente robustos e flexíveis para facilitar a retoma do mercado desta carne. Todavia, continua a temer-se que os mecanismos actuais de ajudas directas sectoriais sejam demasiado complicados e incentivem a intensificação, o que suscita a preocupação dos consumidores e fragiliza potencialmente a retoma.

Embora muito já tenha sido feito a favor da extensificação da produção de carne de bovino, nomeadamente através da redefinição do prémio à extensificação no âmbito da Agenda 2000, a organização comum de mercado continua, globalmente, a caracterizar-se por uma série de instrumentos que não têm conseguido desencorajar os regimes de produção intensiva tanto quanto pretendido. É o caso dos pagamentos por animal, do encabeçamento baseado nos pedidos de prémios - e não necessariamente no número real de animais -, da isenção do encabeçamento máximo de 15 cabeças normais (“pequenos produtores”) e da derrogação do limite de 90 animais por exploração. Ainda que o prémio por vaca em aleitamento seja superior ao prémio atribuído por boi e novilho, a análise efectuada revela que os regimes de produção intensiva (por exemplo, de novilhos) recebem maiores apoios directos por hectare.

A Comissão propõe, portanto, a dissociação das ajudas do número de animais e a sua substituição por uma ajuda única ao rendimento por exploração, baseada em direitos históricos. Em conjunto com o reforço da ecocondicionalidade (incluindo as obrigações ao nível da gestão das terras), tal deverá reduzir a pressão para a produção intensiva e ajudar a equilibrar o mercado. Não parece, de momento, necessária, por razões de mercado ou ambientais, qualquer outra medida específica no sector da carne de bovino.

Todavia, mesmo depois da reforma, as exportações de carne de bovino continuam muito dependentes das subvenções à exportação, embora sejam exportadas pequenas quantidades sem restituições. Cerca de um sexto dessas exportações subvencionadas são animais vivos. A forma como tal se processa tem suscitado cada vez maior preocupação com o respeito das

normas de saúde e bem-estar animal. A Comissão pretende, portanto, reforçar as condições e o controlo a que devem estar subordinadas as subvenções à exportação de animais vivos.

No conjunto da União Europeia, cerca de dois terços da carne de bovino são originários, directa ou indirectamente, de efectivos leiteiros. Esta forte ligação ao sector da carne de bovino traduz-se numa contribuição suplementar de 10 % da carne originária de gado leiteiro para o rendimento agrícola total. Nestas circunstâncias, a evolução da organização comum de mercado do sector leiteiro assume grande importância para o sector da carne de bovino.

Sector leiteiro

A Comissão elaborou as suas propostas integradas na Agenda 2000 com o objectivo global de dar resposta às perspectivas incertas que se colocavam ao sector, mas deixou em aberto várias alternativas de evolução futura. Os preços de mercado deviam ter sido induzidos a descer através de uma redução de 15 % dos preços garantidos de intervenção, em quatro fases, a partir de 2000, associada ao pagamento de uma compensação aos agricultores e ao aumento das quotas em 2 %. Contudo, em Março de 1999 o Conselho Europeu de Berlim adiou a entrada em vigor dos principais elementos da reforma até à campanha de comercialização de 2005/06 e estendeu a sua aplicação por um período de três anos. As quotas seriam aumentadas em cerca de 2,4 %, relativamente à campanha de referência de 1999/2000. O Conselho tomou a iniciativa de levar a efeito uma revisão intercalar com base num relatório da Comissão, tendo em vista a extinção do sistema actual de quotas a partir de 2006.

O relatório é, sobretudo, de natureza técnica e acompanha a presente comunicação como documento de trabalho da Comissão. Só são aqui referidos alguns aspectos essenciais. Para a elaboração desse relatório, os serviços da Comissão encomendaram um estudo, apoiado num modelo econométrico concebido por peritos do *Institut National de la Recherche Agricole* (INRA, França) e da Universidade de Wageningen (Países Baixos).

Globalmente, as análises e previsões dos peritos parecem indicar que as reduções dos preços garantidos e os aumentos limitados das quotas decididos no âmbito da reforma consignada na Agenda 2000 terão indiscutivelmente efeitos benéficos para o final do período. O equilíbrio do mercado deve melhorar e as existências de intervenção devem manter-se a níveis baixos. A importância das restituições à exportação e das ajudas ao consumo interno será significativamente reduzida. Espera-se que as ajudas directas compensem de modo adequado as perdas de rendimento dos produtores devido às reduções de preços. Deste modo, a reforma “Agenda 2000” pode ser vista como tendo-se antecipado consideravelmente à determinação do Tribunal de Contas de “uma reforma fundamental do sector da produção de leite, com o objectivo de alcançar um equilíbrio entre a produção global de leite e o consumo interno não subsidiado e as eventuais exportações não subsidiadas, garantindo ao mesmo tempo um nível de vida equitável aos produtores de leite e prevendo a extinção do regime de quotas”.

Devido à decisão de Berlim de adiar a aplicação das decisões de reforma, os benefícios desta não serão completamente sentidos senão a partir de 2008. Pôs-se, portanto, a questão de saber se não seria vantajoso encarar a possibilidade de antecipar a sua aplicação. Uma segunda pergunta é se a redução dos preços de intervenção da manteiga (sendo os preços no mercado interno mais do dobro dos preços no mercado mundial) não devia ser, proporcionalmente, superior à do leite em pó desnatado (cujos preços são mais próximos dos preços no mercado mundial). A Comissão examinou várias alternativas de desenvolvimento do sector leiteiro, que são resumidas no quadro seguinte:

ALTERNATIVAS PARA 2008-2015	VANTAGENS	INCONVENIENTES
1. CONTINUAÇÃO DA AGENDA 2000 Simple manutenção das medidas da Agenda 2000 até 2015 (<i>status quo</i>).	• Assegurará o equilíbrio do mercado a longo prazo • Não voltarão a constituir-se existências de intervenção • Diminuição considerável das despesas com restituições à exportação e ajudas ao consumo • Melhor equilíbrio do mercado da carne de bovino.	• Praticamente desaparecerão as exportações de manteiga; diminuição significativa das exportações de queijo • Os efeitos positivos da Agenda 2000 no plano económico terão deixado de se fazer sentir e o sector ficará bloqueado pelas quotas.
2. REPETIÇÃO DA ABORDAGEM SEGUIDA NA AGENDA 2000 Novo aumento das quotas (+ 3 %) e redução dos preços de intervenção (- 15 % no caso da manteiga e - 5 % no caso do leite em pó desnatado).	• Assegurará o equilíbrio do mercado a longo prazo • Não voltarão a constituir-se existências de intervenção • Muito menor necessidade de restituições à exportação e de ajudas ao consumo • Aumento apreciável das exportações não-subsencionadas, especialmente de produtos de maior valor, como o queijo • Melhor resposta aos sinais do mercado, em lugar de mecanismos de apoio.	• Aumento considerável dos custos orçamentais da União Europeia devido ao aumento das ajudas directas • Continuação do sistema de quotas e, portanto, das ineficiências económicas que lhe estão associadas, embora em menor grau do que na alternativa 1 • As transações de quotas entre Estados-Membros apenas terão vantagens económicas limitadas e a curto prazo.
3. INTRODUÇÃO DE UM REGIME DE QUOTAS DE DOIS TIPOS Redução da quota comunitária em 5 %, estabelecendo-se a quota "A" para o mercado interno. Criação de uma quota de exportação "C", sem qualquer limite. Supressão das restituições à exportação e das ajudas ao escoamento.	• Uma política restritiva de quotas a nível interno assegurará o equilíbrio do mercado interno • Restauração da capacidade exportadora da União Europeia • Supressão das restituições à exportação e das ajudas ao consumo • Grande redução dos custos de intervenção e de armazenagem.	• Grandes dúvidas quanto à compatibilidade com a OMC • Necessidade de uma gestão e um controlo mais exaustivos • Os agentes económicos terão mais responsabilidades nesse controlo.
4. ELIMINAÇÃO DAS QUOTAS Extinção do regime de quotas a partir de 2008. Apoio de intervenção reduzido em mais 25 %, com passagem a um mecanismo de rede de segurança.	• Os agricultores potencialmente eficientes deixarão de estar sujeitos ao condicionalismo económico das quotas • Eliminação de medidas artificiais de apoio ao mercado • Os preços no consumidor reflectirão o custo da produção leiteira na União Europeia pelos meios mais eficientes • Criação de uma capacidade exportadora não-subsencionada e auto-sustentada • Sector leiteiro comunitário mais transparente e simplificado.	• Os preços descerão bastante e não serão totalmente compensados, em termos de rendimento sectorial, pelo aumento das oportunidades de mercado para leite barato • Os impactes estruturais nos produtores e na distribuição regional da produção leiteira são de difícil avaliação e poderão ser apreciáveis.

Uma conclusão importante a extrair da análise destas alternativas é que as perspectivas do sector leiteiro da União Europeia são, em geral, positivas, em termos de equilíbrio do mercado e de preços no produtor. Todavia, as quotas fixas conduzem a uma cada vez maior escassez de oferta leiteira no mercado interno, o que, a manter-se, resultaria em prejuízo das exportações comunitárias de produtos de alto valor para um mercado mundial em expansão. Em contrapartida, num regime leiteiro mais competitivo poderá evitar-se a perda de capacidade exportadora de produtos lácteos da União.

2.4. Mecanismos de apoio directo mais simples e com maior sustentabilidade

Um dos objectivos do processo de reforma da PAC desde 1992 tem sido a transferência dos apoios à agricultura do produto para o produtor. Durante as reformas de 1992 e 1999, essa transferência foi efectuada através da redução dos preços garantidos e da introdução de ajudas

directas parcialmente dissociadas nos sectores dos cereais, das oleaginosas, das proteaginosas e da carne de bovino.

Apesar das reticências iniciais, tem sido evidente o impacto positivo deste processo na promoção de uma maior competitividade e orientação de mercado, na estabilização do rendimento agrícola e na redução dos incentivos susceptíveis de prejudicar o ambiente. Todavia, enquanto muitas pessoas na União Europeia defendem uma dissociação total, outras perguntam se tal passo será necessário.

A dissociação teria benefícios e riscos, que têm de ser cuidadosamente ponderados. Constitui, além disso, o corolário natural da transferência dos apoios do produto para o produtor, cujas vantagens só poderão ser exploradas (e os seus riscos melhor acautelados) se se permitir que atinja todo o seu potencial.

Para o efeito, é essencial que não se recorra à dissociação para atingir outros objectivos, que deveriam ser objecto de instrumentos mais apropriados. Tal poderia ocorrer, por exemplo, com uma ajuda por superfície generalizada, por vezes sugerida, nos Estados-Membros actuais, que misturaria os objectivos da dissociação com os da redistribuição do rendimento.

Para otimizar os benefícios da dissociação, a Comissão propõe que a etapa final da transferência dos apoios do produto para o produtor passe pela introdução de um sistema de ajuda única ao rendimento por exploração. Um sistema desse tipo integraria, numa ajuda única a estabelecer com base em referências históricas, todas as ajudas directas actualmente recebidas pelo produtor no âmbito dos vários regimes.

Uma vez plenamente aplicada, esta medida constituirá uma simplificação de vulto dos apoios prestados aos produtores da União Europeia, de um modo neutro em termos de pagamentos efectuados a esses mesmos produtores. Tal melhorará a orientação global da agricultura para o mercado e permitirá aos agricultores beneficiarem integralmente das oportunidades de mercado, ao fornecerem os produtos pretendidos pelos consumidores. Por outro lado, o pagamento das ajudas directas sob a forma de uma ajuda ao rendimento aumentará de modo significativo a eficácia das verbas transferidas, com a consequente melhoria da situação económica dos agricultores. Finalmente, a dissociação contribuirá para a integração da dimensão ambiental através da eliminação de incentivos específicos à produção, potencialmente prejudiciais ao ambiente.

Além de possibilitar a realização de determinados objectivos importantes a nível interno, esta abordagem também é vantajosa como resposta a certos desafios externos. Em primeiro lugar, facilitará a integração dos novos Estados-Membros na PAC. Em segundo lugar, constituirá uma vantagem apreciável no âmbito da OMC, dado que a compatibilidade do regime com a *Caixa Verde* ajudará a legitimar estas ajudas no plano internacional.

A abordagem também pode comportar alguns riscos, visto que, em determinadas zonas, pode dar lugar a modificações de produção com repercussões na indústria transformadora e, em certos casos, ao abandono de terras. Todavia, os instrumentos mais direccionados concomitantemente previstos garantirão aos Estados-Membros a flexibilidade necessária para reduzir esses riscos. Feito um balanço, a Comissão está convencida de que as vantagens da abordagem seguida superam os riscos.

Dissociação das ajudas directas - introdução de uma ajuda ao rendimento agrícola

A Comissão propõe, portanto, a introdução de uma ajuda única ao rendimento, dissociada, por exploração. Essa ajuda, que se basearia nas ajudas históricas, ajustadas de modo a ter em conta a aplicação plena da Agenda 2000, cobrirá o máximo de sectores possível. As explorações

abrangidas por este regime terão total flexibilidade produtiva, com reforço da orientação de mercado, mas as ajudas ficarão dependentes do cumprimento das normas legais nos domínios ambiental, da segurança dos alimentos e da saúde e do bem-estar animal (*cross-compliance* ou “ecocondicionalidade”).

Âmbito do regime

Numa primeira fase, o regime aplicar-se-á a todos os produtos COP (cereais, oleaginosas e proteaginosas), bem como às leguminosas de grão, às batatas para fécula, à carne de bovino e aos ovinos. As ajudas revistas ao arroz, ao trigo duro e às forragens secas também serão integradas no regime. O sector leiteiro será integrado quando da aplicação das decisões da Agenda 2000. Mais tarde, poderiam seguir-se outros sectores a submeter a reformas (açúcar, azeite, alguns frutos e produtos hortícolas, etc.). Quanto mais sectores forem abrangidos, maiores serão os benefícios resultantes da simplificação administrativa.

Relativamente aos produtos abrangidos, o novo regime substituirá todos as ajudas directas existentes (ou recém-introduzidas) aos produtores, com algumas excepções. Entre estas, contam-se o prémio específico à qualidade do trigo duro, uma nova ajuda complementar distinta às proteaginosas de 55,57 euros por hectare (9,5 euros por tonelada, multiplicados pelo rendimento médio de referência da União Europeia de 5,85 toneladas por hectare nas regiões de cultivo de proteaginosas), em substituição do sistema actual, a ajuda específica à orizicultura e a ajuda por superfície aos frutos de casca rija. Estas ajudas específicas a determinadas culturas, limitadas e excepcionais, foram mantidas para evitar a perda dos efeitos positivos de um certo volume de oferta, sobretudo nas zonas de produção tradicionais. As ajudas específicas a determinadas culturas nos sectores abrangidos pela revisão intercalar foram, em todos os casos, simplificadas no âmbito do processo de revisão.

Embora o novo regime ainda não abranja todos os sectores, os agricultores que receberem a nova ajuda dissociada por exploração terão flexibilidade para produzir todos os produtos nas suas terras, incluindo os que continuarem sujeitos ao regime associado (com excepção das produções excepcional e explicitamente excluídas). Evidentemente que se aplicarão então as regras dos regimes associados de apoio ao mercado (por exemplo, quotas de produção, direitos de plantação, etc.). Nesta fase, o cultivo de frutos e produtos hortícolas fica excluído do novo regime de apoios.

Fixação e transferência de direitos de ajuda

A ajuda dissociada ao rendimento agrícola será fixada ao nível da exploração. O montante global ao qual uma exploração terá direito será dividido em várias partes (direitos de ajuda), de modo a facilitar a transferência parcial da ajuda quando apenas uma parte da exploração for vendida ou arrendada. Essas transferências deverão, obrigatoriamente:

- garantir que os terrenos agrícolas da União Europeia se mantenham em boas condições agrícolas e continuem a ser geridos de acordo com normas ambientais obrigatórias;
- evitar transferências especulativas de direitos de ajuda, conducentes a acumulações de direitos sem correspondência agrícola real;
- garantir que a totalidade dos apoios e dos direitos não exceda os níveis actuais, à escala da União Europeia, nacional e, se for caso disso, regional;
- manter a compatibilidade das ajudas com a *Caixa Verde* da OMC.

Para o efeito, é proposta a divisão do montante global da ajuda pelo número de hectares elegíveis da exploração. Daí resultaria um certo número de direitos de ajuda, de um certo montante, que poderiam ser depois transferidos entre as explorações, acompanhando as transferências de terras. A Comissão fornecerá mais elementos sobre esta matéria no quadro das propostas legislativas.

Todavia, para permitir suficiente flexibilidade de resposta a situações específicas, os Estados-Membros poderão optar por uma abordagem diferente. Entre as alternativas possíveis, conta-se a possibilidade de estabelecer um certo equilíbrio entre os direitos de ajuda individuais (por exemplo, montantes individuais por hectare) e médias regionais ou nacionais. No entanto, as regras e critérios que vierem a ser estabelecidos pelos Estados-Membros terão sempre de satisfazer as obrigações gerais acima indicadas. Os Estados-Membros notificarão as soluções por que optarem à Comissão Europeia.

Reforço das normas ambientais, de segurança dos alimentos, de saúde e bem-estar animal e de segurança no trabalho

A concessão plena da ajuda dissociada ao rendimento agrícola e de outras ajudas directas ficará subordinada ao cumprimento de um certo número de normas legais nos domínios ambiental, da segurança dos alimentos e da saúde e do bem-estar animal e de determinadas exigências em matéria de segurança no trabalho aplicáveis aos agricultores. Esses requisitos de ecocondicionalidade ligados a todas as ajudas associadas e dissociadas aos agricultores visam apoiar a aplicação de boas práticas agrícolas, assimiladas a normas obrigatórias e de carácter abrangente. Se bem que a ecocondicionalidade deva reflectir as diferenças regionais, torna-se necessário estabelecer critérios que definam uma base comum e permitam evitar distorções da concorrência. Competirá aos Estados-Membros definir e pôr em prática as normas, respeitando um quadro comum de critérios de aplicação básicos a estabelecer. A Comissão lançará nos próximos meses os trabalhos com vista à constituição desse quadro.

A ecocondicionalidade será aplicada às explorações no seu todo, tanto às terras agrícolas em utilização como às terras agrícolas não-utilizadas, ficando garantida a possibilidade - se os Estados-Membros o considerarem necessário - de estabelecer condições que evitem a conversão de pastagens em terras aráveis. Nas terras em utilização e nas terras não-utilizadas, a ecocondicionalidade envolverá o respeito de normas legais de gestão e a obrigatoriedade de manter essas mesmas terras em boas condições agrícolas. Esta perspectiva, que consiste em considerar as explorações de uma forma global, decorre directamente da lógica de dissociação e realçará o objectivo principal da ecocondicionalidade: apoiar a aplicação da legislação ambiental, de segurança dos alimentos e de saúde e bem-estar animal. Em caso de desrespeito da ecocondicionalidade, as ajudas directas seriam reduzidas proporcionalmente ao risco ou dano em causa.

Auditoria agrícola

Para satisfazer as expectativas da sociedade e ajudar os agricultores a cumprirem as normas de uma agricultura moderna e de alta qualidade, a Comissão considera necessário estabelecer e apoiar um sistema de âmbito comunitário de auditoria agrícola às explorações comerciais, a definir pelos Estados-Membros com base na dimensão económica das mesmas. A auditoria agrícola contribuirá para que os agricultores se dêem conta das relações existentes entre os fluxos de matérias e os processos agrícolas, por um lado, e as normas ambientais, de segurança dos alimentos, de saúde e bem-estar animal e de segurança no trabalho, por outro. O conhecimento de que os produtores gerem activamente esses processos será um elemento essencial para a retoma de confiança dos consumidores. Muitos agricultores e organizações de agricultores reconhecem a necessidade de garantir uma maior transparência e sensibilidade no

que toca aos processos agrícolas. Os apoios à auditoria agrícola serão disponibilizados através do desenvolvimento rural.

Constitui objectivo geral pôr em prática um sistema de auditoria agrícola que abranja todas as explorações comerciais. Como primeira etapa, a Comissão propõe a obrigatoriedade de um sistema de auditoria agrícola, e a sua integração na ecocondicionalidade, para todos os produtores que recebam mais de 5 000 euros de ajudas directas por ano. Tal possibilitará uma maior transparência, aumentará a sensibilidade dos agricultores e facilitará a introdução gradual da ecocondicionalidade. Os outros agricultores poderão aderir voluntariamente ao sistema.

Retirada de terras por razões ambientais

Para manter os benefícios de controlo da oferta proporcionados pela retirada de terras e reforçar os efeitos positivos da mesma no contexto do novo regime dissociado de apoios, a Comissão propõe a introdução de uma retirada de terras agrícolas obrigatória de longa duração (10 anos). A substituição da retirada de terras rotativa por um pousio longo com propósitos ambientais será mais vantajosa em muitas regiões e simplificará a gestão e o controlo, particularmente no quadro da dissociação. Os agricultores seriam obrigados a colocar num sistema de pousio não-rotativo de longa duração, como elemento dos requisitos de ecocondicionalidade que teriam de satisfazer para receber as ajudas directas, uma superfície de terras aráveis equivalente à superfície actualmente sujeita a retirada obrigatória nas suas explorações.

Apoio às culturas energéticas - crédito de carbono

As propostas da Comissão prevêm a substituição do regime actual de retirada de terras por um regime de pousio longo por razões ambientais. Actualmente, as culturas energéticas são favorecidas pela possibilidade de efectuar culturas industriais nas terras retiradas da produção, representando a maior parte da produção não-alimentar nas terras retiradas da produção. A importância dessas culturas será cada vez maior se a incorporação de bio-combustíveis se tornar obrigatória, conforme previsto na recente comunicação da Comissão. O novo regime de retirada de terras deixará, porém, de permitir a produção de culturas energéticas.

A Comissão propõe, portanto, a substituição das possibilidades actuais em matéria de culturas não-alimentares por um “crédito de carbono” - uma ajuda não-específica às culturas energéticas destinadas a substituir emissões de dióxido de carbono. Essa ajuda complementar as medidas de investimento e de instalação no âmbito do segundo pilar. O seu montante seria de 45 euros por hectare de culturas energéticas, com uma superfície máxima garantida de 1,5 milhões de hectares, e a ajuda seria paga aos produtores que efectuassem um contrato com um transformador. A repartição de superfícies pelos Estados-Membros teria em conta a produção histórica de culturas energéticas em terras retiradas da produção e as diferentes metas de redução de CO₂ no quadro dos compromissos assumidos. As disposições adoptadas seriam revistas cinco anos após a sua entrada em vigor, tendo em consideração o desenrolar da iniciativa da União Europeia no domínio dos bio-combustíveis.

2.5. Melhor equilíbrio dos apoios à agricultura sustentável e ao desenvolvimento rural

Um melhor equilíbrio dos apoios prestados, entre a política de mercado e o desenvolvimento rural, aumentará a aceitabilidade social da PAC e a possibilidade de dar resposta, no âmbito do segundo pilar, às expectativas dos consumidores e às preocupações ambientais e de saúde e bem-estar animal. Por outro lado, embora a passagem às ajudas directas dissociadas vá reduzir

os incentivos dos instrumentos de política agrícola a produções prejudiciais ao ambiente, também poderá criar pressões no sentido do abandono da actividade em algumas zonas marginais. Aumentará, portanto, significativamente, a importância dos instrumentos destinados a promover uma agricultura sustentável na União Europeia, como as ajudas agro-ambientais e às zonas desfavorecidas e outras medidas no âmbito do segundo pilar. Por esse motivo, é igualmente necessário assegurar que os Estados-Membros possam tirar futuramente todo o partido possível desses instrumentos. A Comissão acompanhará, portanto, a evolução da situação.

Modulação dinâmica

Para um melhor equilíbrio dos instrumentos de política agrícola com vista a uma maior promoção da agricultura sustentável e do desenvolvimento rural, a Comissão propõe a introdução de um sistema de modulação dinâmica obrigatório, em todos os Estados-Membros. No âmbito desse sistema, que torna obrigatórias em todos os Estados-Membros as disposições actualmente em vigor com carácter facultativo, todas as ajudas directas serão reduzidas progressivamente em 3 % por ano, até atingir o máximo de 20 % acordado na Agenda 2000, sendo abrangidas as ajudas associadas e as ajudas dissociadas.

O novo sistema obrigatório substituirá as disposições facultativas actuais a partir de 2004. Serão propostas disposições transitórias apropriadas para os Estados-Membros que já aplicam a modulação de forma facultativa.

Além de melhorar o equilíbrio das despesas nos mercados e no desenvolvimento rural, a modulação também poderá contribuir para corrigir a distribuição dos fundos. As explorações mais pequenas caracterizam-se, em geral, por mão-de-obra mais intensiva, são menos prósperas e recebem menos apoios. As explorações maiores são mais capazes de se adaptar às novas tecnologias e de obter economias de escala. Por outro lado, nas explorações maiores de emprego intensivo os custos de adaptação são, frequentemente, suportados pelos empregados. É, portanto, proposta a introdução de uma franquia, dependente da situação de emprego da exploração. Até duas unidades de trabalho anuais (a tempo inteiro), a franquia será de 5 000 euros, o que garantirá que a maioria das explorações não será sujeita à modulação. Os Estados-Membros poderão, facultativamente, conceder um suplemento de 3 000 euros por cada unidade de trabalho anual adicional. Embora a franquia proposta isente completamente da modulação cerca de três quartos das explorações europeias, estas representarão menos de um quinto das ajudas directas aos agricultores.

Depois da aplicação da franquia e da modulação, o montante máximo pago a uma exploração será de 300 000 euros. Quando a ajuda directa for superior a esse montante (franquia incluída), o excedente ficará disponível para ser transferido para o segundo pilar no Estado-Membro em causa.

Actualmente, os Estados-Membros que já estão a modular as ajudas directas, de modo facultativo, conservam as “poupanças” na sua contabilidade e estão obrigados a utilizá-las em actividades complementares de desenvolvimento rural num prazo determinado (3 anos). Este procedimento é pouco ortodoxo em termos orçamentais e não poderá ser estendido a um sistema comunitário, com transferências de montantes avultados. A Comissão propõe, portanto, a substituição do sistema actual por disposições mais adequadas. Fará uma estimativa prévia dos montantes libertados pela modulação e dos excedentes à ajuda máxima nos exercícios orçamentais de 2005 e 2006 e proporá a redução em conformidade do limite máximo da rubrica 1a e a transferência de um montante correspondente para a rubrica 1b. As perspectivas financeiras seriam alteradas de acordo com o procedimento previsto no artigo 20º do Acordo interinstitucional sobre a disciplina orçamental.

Os montantes libertados anualmente, desta forma, pela modulação serão repartidos pelos Estados-Membros com base na superfície agrícola, no emprego agrícola e num critério de prosperidade, para fazer face a necessidades rurais específicas. Este modo de repartição reconhece o papel importante da agricultura na utilização e gestão dos solos nas zonas rurais. Tal permitirá uma certa redistribuição das ajudas, dos países de produção intensiva de cereais e de pecuária intensiva para os países mais pobres e de produção mais extensiva ou de montanha, com efeitos positivos nos planos ambiental e da coesão. A poupança resultante dos excedentes à ajuda máxima será distribuída de acordo com esse mesmo excedente em cada Estado-Membro.

De acordo com as primeiras estimativas, os fundos suplementares do FEOGA-Garantia para o desenvolvimento rural libertados pela modulação dinâmica situar-se-ão entre 500 e 600 milhões de euros em 2005 e aumentarão anualmente num montante equivalente com cada incremento de 3 % da modulação.

Os Estados-Membros poderão utilizar esses fundos suplementares no reforço dos seus programas de desenvolvimento rural. Poderão, nomeadamente, repartir esses recursos adicionais pelos seus programas com base nas necessidades identificadas no âmbito da avaliação intercalar dos programas de desenvolvimento rural, e atentas as possibilidades oferecidas pelas novas medidas de desenvolvimento rural agora propostas pela Comissão. Os Estados-Membros poderão destinar as verbas libertadas pela modulação a qualquer das medidas de desenvolvimento rural elegíveis para os seus programas de desenvolvimento rural financiados pela secção Garantia do FEOGA. Poderão utilizar os fundos adicionais para aumentar o co-financiamento comunitário dos seus programas até aos limites máximos estabelecidos, financiar novas medidas ou alargar o âmbito e/ou o número de beneficiários das medidas existentes.

Em princípio, os fundos adicionais transferidos do primeiro pilar para o segundo pilar não exigirão qualquer esforço orçamental suplementar dos Estados-Membros ao serem incluídos nos seus programas de desenvolvimento rural para 2005-2006.

2.6. Consolidação e reforço do desenvolvimento rural

A Comissão propõe-se consolidar e reforçar o segundo pilar através do alargamento do âmbito das medidas de acompanhamento e do alargamento e clarificação do âmbito e grau de certas medidas.

Novas medidas de acompanhamento

As quatro medidas de acompanhamento são financiadas dentro e fora das regiões do objectivo 1 pela secção Garantia do FEOGA e compreendem, actualmente, medidas agro-ambientais e o apoio às zonas desfavorecidas, à florestação de terras agrícolas e às reformas antecipadas. A Comissão propõe o alargamento do âmbito dessas medidas, para dar melhor resposta às preocupações em matéria de qualidade e segurança dos alimentos, ajudar os agricultores a adaptarem-se ao grau de exigência das novas normas e promover a saúde e o bem-estar animal. Para facilitar a introdução dessas medidas, poderão ser necessárias normas de execução apropriadas, que facilitem a transição. Tal como acontece com as quatro medidas de acompanhamento actuais, as novas medidas propostas serão, sobretudo, dirigidas a beneficiários agricultores.

Em primeiro lugar, será incluído um novo capítulo sobre a qualidade dos alimentos no regulamento do desenvolvimento rural, destinado:

- A encorajar os agricultores a participarem em sistemas de garantia de qualidade e de certificação reconhecidos pelos Estados-Membros ou pela União Europeia, nomeadamente em matéria de indicações geográficas, denominações de origem e agricultura biológica. Serão dados incentivos aos agricultores que, voluntariamente, produzam de acordo com os requisitos desses sistemas. Os sistemas em causa devem estar abertos a todos os produtores que respeitem as condições estabelecidas. A ajuda será paga de modo forfetário, por exploração, durante um máximo de cinco anos.
- A apoiar agrupamentos de produtores em actividades promocionais de produtos agrícolas abrangidos por sistemas de garantia de qualidade e de certificação reconhecidos pelos Estados-Membros ou pela União Europeia, nomeadamente em matéria de indicações geográficas, denominações de origem e agricultura biológica. Tal complementarà, sem se sobrepor, as medidas de comercialização financiadas ao abrigo do artigo 33º do regulamento do desenvolvimento rural. Para evitar a duplicação de actividades de promoção agrícola no mercado interno, o apoio comunitário à promoção de produtos agrícolas no âmbito do primeiro pilar ficará, a partir de 2005, limitado a actividades promocionais nos mercados dos países terceiros.

Em segundo lugar, a Comissão propõe a introdução de um capítulo “Cumprimento de normas”, destinado a ajudar os agricultores a adaptarem-se ao grau de exigência das novas normas, baseadas na legislação comunitária no domínio ambiental, da segurança dos alimentos e da saúde e do bem-estar animal, e a apoiá-los na auditoria agrícola. Tal incluirá:

- A possibilidade de pagar uma ajuda temporária e degressiva aos agricultores para os ajudar a pôr em prática o conjunto de normas exigentes, baseadas na legislação comunitária nos domínios ambiental, da segurança dos alimentos, da saúde e do bem-estar animal e da segurança no trabalho, que passará a fazer parte das boas práticas agrícolas ou das normas mínimas exigidas. A introdução e o cumprimento dessas normas podem implicar custos e obrigações suplementares para os agricultores e originar, de início, uma perda de rendimento. O objectivo da medida será encorajar uma adopção mais rápida e alargada das normas. A ajuda não será paga, em nenhuma circunstância, se a falta de aplicação das normas for devida ao desrespeito, pelo agricultor, de normas já integradas na legislação nacional. A ajuda será paga sob a forma de um pagamento compensatório anual, degressivo, durante um período máximo de cinco anos, até ao máximo de 200 euros por hectare no primeiro ano.
- O apoio à auditoria agrícola. Os agricultores receberão uma ajuda forfetária destinada a ajudá-los a suportar os custos dessa auditoria, que identificará os melhoramentos a propor com vista ao cumprimento das normas legais nos domínios ambiental, da segurança dos alimentos, da saúde e do bem-estar animal e da segurança no trabalho. Tal ajudará, nomeadamente, os agricultores a prepararem-se para a introdução e aplicação das exigências de ecocondicionalidade propostas pela Comissão, de cuja observância passarão a depender as ajudas directas. Estes apoios seriam complementados pelas ajudas já previstas aos projectos de demonstração e à formação.

Em terceiro lugar, a Comissão propõe a introdução, no capítulo agro-ambiental, da possibilidade de conceder ajudas a título da saúde e do bem-estar animal para recompensar os esforços que vão além do nível de referência obrigatório, na linha dos programas agro-ambientais. Além disso, e reflectindo a grande importância dada pela Comissão a um maior desenvolvimento dos programas agro-ambientais (em especial à luz da estratégia de desenvolvimento sustentável) e de saúde e bem-estar animal, é proposto o aumento, em mais

10 pontos, da taxa de co-financiamento fixada para essas medidas, para 85 % nas zonas abrangidas pelo objectivo 1 e para 60 % nas outras zonas. Estas alterações seriam acompanhadas de acções destinadas a melhor sensibilizar o público, e da promoção dos programas agro-ambientais.

A Comissão propõe que, no período 2005-2006, seja obrigatória a inclusão, pelos Estados-Membros, do capítulo sobre a qualidade dos alimentos nos seus programas de desenvolvimento rural (FEOGA-Garantia), tal como já acontece com o capítulo agro-ambiental e continuará a acontecer depois da extensão deste à saúde e ao bem-estar animal.

Outras adaptações técnicas do regulamento do desenvolvimento rural

Em complemento das novas medidas acima descritas, a Comissão propõe certas adaptações das medidas que não se enquadram nas medidas de acompanhamento. O âmbito das medidas de comercialização ao abrigo do artigo 33º será clarificado pela inclusão de uma referência específica à elegibilidade dos custos do estabelecimento de sistemas de garantia de qualidade e de certificação. O âmbito do travessão do artigo 33º que se refere “à criação de serviços de substituição e gestão de explorações agrícolas” será alargado, de modo a cobrir os custos do estabelecimento de sistemas de auditoria agrícola.

Além disso, será introduzida no capítulo da silvicultura a possibilidade de os Estados-Membros modificarem os seus planos de protecção contra os incêndios florestais e a sua classificação das zonas de risco através de uma alteração dos programas de desenvolvimento rural. Esta adaptação é necessária devido à revogação do Regulamento (CEE) nº 2158/92 no final de 2002.

2.7. Orçamento

O Conselho Europeu de Berlim considerou que a reforma “Agenda 2000” seria posta em prática com um enquadramento financeiro de 40 500 milhões de euros, excluídos o desenvolvimento rural e as medidas veterinárias, a preços constantes de 1999, e solicitou à Comissão a elaboração de um relatório, a dirigir ao Conselho em 2002, sobre a evolução da despesa agrícola.

Em resposta a esse pedido, a Comissão examinou a evolução real e as perspectivas de evolução da despesa agrícola no período 2000-2006. As hipóteses em que se baseou esse exame e os resultados obtidos figuram em anexo. Estes indicam que, com a continuação das políticas actuais, a média anual de 40 500 milhões de euros não será ultrapassada.

2.8. Auxílios estatais

Para acelerar a aplicação dos novos regimes de auxílios estatais, a Comissão está a examinar a possibilidade de adoptar regulamentos de isenção no domínio agrícola. Por exemplo, uma isenção por categoria aplicável a vários tipos de auxílios estatais evitaria a notificação *ex ante*, sem comprometer a substância das directrizes actuais em matéria de auxílios estatais. A Comissão adoptou já vários regulamentos de isenção desse tipo em domínios não-agrícolas. Actualmente, a exigência da aprovação *ex ante* da Comissão retarda, necessariamente, qualquer plano de concessão de novos auxílios estatais no domínio agrícola, com frequência por vários meses. A nova abordagem também diminuirá o volume de trabalho da Comissão, permitindo que os serviços consagrem mais tempo às queixas e aos auxílios estatais ilegais.

Tal deverá ser feito ao nível da Comissão, dentro do quadro legislativo constituído pelos regulamentos de isenção em matéria de auxílios estatais adoptado pelo Conselho. A

notificação e autorização *ex ante* dos auxílios estatais em causa seria substituída pela comunicação e pelo controlo *ex post* dos mesmos, o que simplificaria e aceleraria a introdução dos novos regimes desse tipo de auxílios. Os Estados-Membros que pretendam recorrer à comunicação *ex post* poderão, assim, prestar assistência a nível nacional mais rapidamente, em especial quando esta for necessária para acompanhar medidas de reforma no sector agrícola. Para garantir a sustentabilidade interna e externa da política seguida, a Comissão assegurará que os auxílios estatais não comprometam os objectivos da PAC.

2.9. Próximas etapas

Depois de consultados o Conselho, o Parlamento Europeu e outras partes interessadas, a Comissão apresentará propostas legislativas no Outono de 2002. Em relação aos sectores cuja revisão está prevista para 2003 (azeite, açúcar, etc.), a Comissão apresentará as suas propostas no quadro do novo regime de ajudas ao rendimento agrícola.

3. EFEITOS PROVÁVEIS DAS PROPOSTAS

3.1. Efeitos internos

Os ajustamentos propostos aos instrumentos da PAC melhorarão de modo significativo a capacidade das políticas agrícola e de desenvolvimento rural de cumprirem os objectivos da Agenda 2000. Tal permitirá aproximar os resultados económicos, sociais e ambientais dessas políticas das expectativas dos agricultores, consumidores, contribuintes e autoridades públicas.

Sector agrícola

As perspectivas globais do sector agrícola são no sentido de uma melhoria. A dissociação permitirá aos agricultores dos sectores em causa concentrarem-se nos produtos mais rentáveis no mercado, em função das suas capacidades e iniciativa e das condições agronómicas locais. Em muitos casos, melhorará também a eficácia das verbas transferidas para os agricultores e deverá ajudá-los a melhorar o seu rendimento. A modulação dinâmica libertará meios para maiores apoios à qualidade e um apoio transitório ao cumprimento das novas normas legais, de grau de exigência elevado, e permitirá alargar o âmbito da prestação de serviços ambientais por parte dos agricultores. Juntamente com as alterações propostas às organizações comuns de mercado, tudo isto melhorará significativamente o potencial de sustentabilidade a longo prazo do sector. Os agricultores serão adequadamente compensados das reduções de preços.

A modulação dinâmica possibilitará uma melhor distribuição social dos apoios sectoriais, mas não reduzirá o potencial económico das explorações de maior dimensão, tendo em atenção as outras medidas propostas. A ajuda ao rendimento agrícola representará uma simplificação fundamental do sistema actual. A maior parte dos apoios ao rendimento passará a ser prestada sob a forma de uma ajuda única. Através de um mecanismo de auditoria agrícola, todo o controlo a exercer relativamente às normas aplicáveis aos agricultores nos domínios ambiental, de segurança dos alimentos, de saúde e bem-estar animal e de segurança no trabalho será concentrado num quadro único.

Consumidores

Para os consumidores, as propostas representam um progresso importante com vista à integração da segurança e qualidade dos alimentos e da saúde e do bem-estar animal na PAC. A dissociação encorajará os agricultores a responderem aos sinais de mercado gerados pela procura dos consumidores, e não por incentivos de política agrícola ligados a quantidades. A

inclusão da segurança dos alimentos e da saúde e do bem-estar animal na ecocondicionalidade e o controlo sistemático das normas aplicáveis nesses domínios através do sistema de auditoria agrícola melhorará a transparência e aumentará a confiança dos consumidores. O reforço das possibilidades de apoio a uma produção de qualidade e normas mais rigorosas ajudarão os agricultores a melhor responderem à procura dos consumidores.

Contribuintes

Relativamente aos contribuintes, os ajustamentos propostos garantirão uma melhor utilização dos dinheiros públicos. No âmbito da estabilização orçamental, as propostas aumentarão a eficiência do necessário apoio ao rendimento dos agricultores e melhorarão a orientação de mercado. Serão efectuados ajustamentos a uma série de organizações comuns de mercado, para melhorar o seu funcionamento. As alterações reduzirão consideravelmente a probabilidade da acumulação de excedentes.

Cidadãos

As propostas ajudarão a dar resposta às preocupações dos cidadãos. A modulação dinâmica possibilitará um maior fornecimento de bens públicos, como serviços ambientais e bem-estar animal, e a adopção de medidas tendentes a uma melhor competitividade sectorial. As novas propostas em matéria de retirada de terras acentuarão os efeitos positivos no ambiente. O reforço da ecocondicionalidade garantirá a coerência da política agrícola com outras regulamentações.

Indústria agro-alimentar

As propostas terão uma incidência positiva na indústria agro-alimentar, através da redução dos custos das matérias-primas em vários sectores. Encorajar os agricultores a orientarem-se mais para o mercado e a concentrarem-se na qualidade da produção facilitará o acesso da indústria transformadora a produtos adaptados às suas necessidades. Os benefícios da confiança dos consumidores nas melhores normas de segurança e qualidade serão sentidos em toda a cadeia alimentar.

Administrações

No que toca às administrações públicas, a ajuda ao rendimento agrícola e o sistema de auditoria agrícola implicarão, uma vez postos em prática, uma simplificação considerável da aplicação e do controlo do regime, graças à introdução de uma ajuda única nos sectores em causa e de um quadro de controlo único. Por outro lado, é proposta uma simplificação importante das disposições relativas aos auxílios estatais.

Para evitar a desestabilização dos mercados agrícolas durante a transição para o sistema dissociado, sobretudo no caso dos produtos especializados ou tradicionais, foi mantido (e melhorado) no primeiro pilar um pequeno número de instrumentos muito específicos. Trata-se, nomeadamente, de uma nova ajuda às culturas energéticas, em substituição das disposições no âmbito da retirada de terras, de ajudas a culturas específicas, destinadas aos produtores de proteaginosas, arroz e frutos de casca rija, e de um suplemento à qualidade no caso do trigo duro.

3.2. Efeitos externos

Embora estes ajustamentos tenham sido propostos pela Comissão para dar resposta a expectativas e necessidades internas, também ajudarão a União Europeia a adaptar-se aos desafios externos.

A abordagem proposta pela Comissão melhorará a integração dos novos Estados-Membros na PAC. As alterações propostas das organizações comuns de mercado permitirão fazer face a certos problemas de equilíbrio do mercado da União Europeia a 15 antes do alargamento. A dissociação ajudará a encorajar os agricultores dos novos Estados-Membros a melhorarem a sua orientação de mercado, em lugar de subordinarem a produção a incentivos de política agrícola. A ajuda ao rendimento agrícola trará uma simplificação considerável em relação às disposições actuais. A modulação dinâmica não será aplicada aos agricultores dos novos Estados-Membros enquanto estes não tiverem atingido o nível normal de ajudas directas da União Europeia. Por outro lado, já foi proposto o aumento dos apoios de que beneficiam a título de desenvolvimento rural, comparativamente ao nível normal da União Europeia. As alterações propostas das medidas de desenvolvimento rural favorecerão a aplicação das normas comunitárias de qualidade e segurança dos alimentos, enquanto o reforço da ecocondicionalidade aumentará a confiança dos consumidores nas produções dos novos Estados-Membros.

A abordagem proposta pela Comissão contribuirá ainda para a satisfação dos objectivos estratégicos e dos compromissos internacionais da União Europeia, através de um novo esforço de promoção do desenvolvimento sustentável e de coerência. Ao deslocar os apoios para práticas agrícolas mais extensivas e para ajudas internas com efeitos mínimos de distorção dos mercados, espera-se, nomeadamente, melhorar as oportunidades de mercado dos países em desenvolvimento. O impacto no comércio mundial só será, porém, optimizado se as outras partes efectuarem reformas políticas de idêntica magnitude. Espera-se dessas partes um esforço comparável em domínios apropriados, que possa vir a traduzir-se em compromissos internacionais.

O rumo da União Europeia é claro: redução dos apoios que distorcem a produção e maior focalização na qualidade e segurança dos alimentos, no desenvolvimento rural e nos serviços ambientais prestados à sociedade em geral. Esta orientação reflecte as expectativas da população europeia e é do maior interesse para os agricultores europeus.

3.3. Repercussões financeiras

Figura em anexo uma estimativa aproximada das medidas propostas no presente documento, comparativamente ao cenário de referência actualizado.

ANEXO: EVOLUÇÃO DAS DESPESAS AGRÍCOLAS NO PERÍODO 2000-2006

Introdução

Para cumprir o objectivo de estabilização da despesa agrícola em termos reais, e além das medidas de reforma decididas no quadro da Agenda 2000, o Conselho Europeu de Berlim, no ponto 22 das suas conclusões, solicitou à Comissão e ao Conselho que realizassem economias suplementares que garantissem que a despesa total no período 2000-2006, excluído o desenvolvimento rural e as medidas veterinárias, não ultrapassasse a despesa média anual de 40 500 milhões de euros. Foi, portanto, pedido à Comissão que transmitisse ao Conselho, em 2002, um relatório sobre a evolução da despesa agrícola, acompanhado, se necessário, das propostas adequadas.

Em resposta à solicitação do Conselho Europeu, foi examinada a evolução da despesa agrícola efectiva em 2000 e 2001 e foram elaboradas previsões de despesa actualizadas para o período 2002-2006, que constituem o novo cenário de referência a comparar com os tectos das perspectivas financeiras. Apresentam-se, a seguir, as hipóteses em que se baseou esse novo cenário, bem como os resultados obtidos. De salientar que as previsões sectoriais constituem montantes indicativos e não pretendem, de modo nenhum, representar tectos ou objectivos de despesa no sector em causa.

Metodologia seguida na actualização das previsões

A actualização das previsões das despesas sectoriais para o período 2000-2006 foi efectuada com base nos seguintes elementos:

- despesas efectivas em 2000 e 2001;
- dotações inscritas no orçamento de 2002 e dotações propostas no anteprojecto de orçamento para 2003;
- previsões para o período 2004–2006.

As previsões para 2004-2006 basearam-se no seguinte:

- taxa de câmbio de 1 euro = 1 dólar;
- avaliação mais recente das perspectivas de evolução dos mercados agrícolas, especialmente no respeitante às culturas arvenses, aos sectores da carne e ao leite e produtos lácteos;
- hipótese de utilização total, a partir do exercício financeiro de 2004 (2006 no caso do sector leiteiro), relativamente aos sectores objecto das reformas “Agenda 2000”, das superfícies aráveis de base e, no caso do sector animal, dos direitos a prémios.

Também foram tidos em conta os efeitos das decisões legislativas adoptadas depois da Agenda 2000 que alteraram determinadas organizações comuns de mercado ou outros regimes (açúcar, frutas e produtos hortícolas, linho e cânhamo, algodão, tabaco, azeite, carnes de ovino e caprino e programas aplicáveis às ilhas e regiões ultraperiféricas, para só referir as alterações mais importantes).

Nos sectores em que foram fixadas quantidades máximas garantidas, a experiência passada indica que, em geral, são totalmente utilizadas (em especial no caso do azeite, das forragens secas, das leguminosas de grão e das frutas e produtos hortícolas transformados). As quantidades máximas garantidas fixadas constituem, portanto, a base das previsões sectoriais nesse caso.

Seguem-se comentários específicos respeitantes aos sectores objecto das reformas “Agenda 2000” e a outros sectores em que foram subsequentemente decididas alterações legislativas importantes.

Culturas arvenses

As estimativas da Agenda 2000 foram elaboradas no pressuposto de que as superfícies aráveis de base seriam totalmente utilizadas e de que os preços elevados (em dólares) a nível mundial possibilitariam que as exportações tivessem lugar sem ou com poucas restituições.

Os primeiros efeitos orçamentais da reforma fizeram-se sentir a partir do exercício financeiro de 2001.

Até 2002, as ajudas por hectare mantiveram-se abaixo das estimativas da Agenda 2000, pois alguns Estados-Membros subutilizaram a superfície de base. O anteprojecto de orçamento para 2003 assume que essa subutilização continuará. Todavia, as estimativas para o período 2004-2006 foram elaboradas por aplicação, à totalidade da superfície de base, da ajuda por hectare resultante da utilização dos rendimentos de referência históricos, e incluem a despesa com ajudas directas no âmbito da organização comum de mercado do linho e do cânhamo, recentemente objecto de uma reforma.

Não obstante os preços no mercado mundial serem inferiores aos que se verificavam à época da Agenda 2000, a taxa de câmbio do euro em relação ao dólar bastante inferior a 1 possibilitou uma redução substancial das restituições à exportação e dos custos de intervenção, pelo que as despesas com medidas de mercado em 2001 e 2002 ficaram abaixo do nível previsto à data do acordo de Berlim.

A partir de 2004, as previsões da despesa com as medidas de mercado divergem das previsões de Berlim. Uma vez que se prevê que os preços no mercado mundial sejam inferiores aos que se verificavam na altura da Agenda 2000, e que se assume por hipótese uma taxa de câmbio de paridade, as despesas com as medidas de mercado serão mais elevadas.

Açúcar

Nesta organização de mercado, as restituições à exportação representam mais de 80 % da despesa, pelo que a despesa sectorial é muito influenciada pela variação dos preços no mercado mundial e pela taxa de câmbio do euro em relação ao dólar.

A comparação das previsões de despesa que estão a ser elaboradas para 2003-2006 com as da Agenda 2000 suscita os seguintes comentários:

- As hipóteses assumidas na Agenda 2000 e no presente relatório no que respeita ao nível de preços no mercado mundial e à taxa de câmbio do euro em relação ao dólar exercem uma influência de efeito contrário no montante das dotações necessárias. As hipóteses assumidas no tocante ao nível de preços e à taxa de câmbio do euro em relação ao dólar contrabalançam-se, portanto, uma à outra.

- A redução significativa do montante das dotações actualmente consideradas necessárias, comparativamente à previsão da Agenda 2000, deve-se, sobretudo, à supressão do reembolso dos custos de armazenagem na reforma de 2001 da organização de mercado, aplicável a partir de 2001/02.

Plantas têxteis

Em Julho de 2000 o Conselho efectuou uma reforma da organização comum de mercado do linho e do cânhamo. A partir de 2001/02, o linho e o cânhamo para a produção de fibras foram incluídos no regime das culturas arvenses, tendo a ajuda por hectare recebida pelos agricultores sido reduzida ao nível da ajuda às culturas arvenses (custo estimado anual de aproximadamente 40 milhões de euros quando o sistema estiver totalmente operacional, a adicionar à ajuda às culturas arvenses e a deduzir ao montante referente às plantas têxteis).

A segunda parte da reforma reporta-se à ajuda à transformação das palhas, que é estimada em cerca de 26 milhões de euros anuais e continua a ser imputada ao capítulo “plantas têxteis”. De acordo com as previsões, a despesa deve manter-se estável, por o regime se basear numa quantidade máxima garantida e numa ajuda fixa por tonelada.

Em relação ao algodão, o Conselho também decidiu, em Abril de 2001, rever o regime de ajudas, tendo em vista a sua aplicação a partir de 2001/02. A principal alteração é que as sanções passaram a ser progressivas, em função do quantitativo de produção, a fim de reforçar o mecanismo estabilizador.

Não obstante o mecanismo estabilizador, a despesa no sector do algodão continua a ser fortemente influenciada pelo nível de preços (em dólares) no mercado mundial e pela variação da taxa de câmbio do euro em relação ao dólar. No período de 2000-2002, verificaram-se flutuações. Em 2002, particularmente, o crescimento da despesa deve-se ao colapso dos preços do algodão no mercado mundial (comparativamente aos utilizados na Agenda 2000), cujo efeito ainda é significativo, apesar de a taxa de câmbio do euro em relação ao dólar ser inferior a 1.

Prevê-se uma ligeira recuperação dos preços no mercado mundial para 2003 e anos seguintes. As previsões em relação às quantidades a subvencionar são idênticas às da Agenda 2000, ou seja, cerca de 1,5 milhões de toneladas.

Frutas e produtos hortícolas

Para a Agenda 2000, o custo financeiro foi calculado com base na estimativa efectuada depois da reforma de 1996. Essa estimativa incluía um montante substancial para os fundos operacionais.

No final de 2000 o Conselho adoptou uma mini-reforma, que introduziu uma série de alterações, nomeadamente:

- uma simplificação do sistema de financiamento dos fundos operacionais, cujo tecto para a assistência financeira da Comunidade foi fixado em 4,1 %; e
- uma racionalização do regime no caso dos citrinos, pêssegos, peras e tomates transformados.

As prorrogações sucessivas do regime aplicável aos frutos de casca rija, decididas pelo Conselho na pendência de uma nova proposta, também foram tidas em conta.

As estimativas orçamentais até 2006 foram elaboradas com base nas novas ajudas, limiares e tectos fixados e tendo em conta o termo de certos regimes (nomeadamente no caso dos frutos de casca rija). As novas previsões são bastante inferiores às da Agenda 2000 - o que se deve, principalmente, ao facto de as previsões referentes às organizações de produtores e às retiradas terem sido revistas em baixa, mas também ao facto de as previsões relativas ao tomate transformado indicarem que a despesa estabilizará em virtude das alterações adoptadas no final de 2000.

Sector vitivinícola

A organização de mercado do sector vitivinícola foi objecto de uma reforma no âmbito da Agenda 2000 e as suas consequências foram tidas em conta nas previsões a partir de 2001, primeiro ano em que teve repercussões orçamentais. A reforma previu a redução gradual e o subsequente desaparecimento da destilação de crise, a confirmarem-se as expectativas de estabilização do sector. Incluiu uma despesa na reestruturação da vinha estimada em 443 milhões de euros anuais, quando o regime estivesse totalmente operacional.

A despesa sectorial continua a ser influenciada por um maior recurso à destilação de crise do que o previsto, devido a uma produção relativamente elevada e ao decréscimo estrutural do consumo.

Sector leiteiro

À época das decisões de Berlim foi previsto que a despesa anual no sector leiteiro se manteria relativamente estável no período 2000-2005 e que depois aumentaria a partir de 2006, devido à introdução do regime de ajudas directas acordado no âmbito da Agenda 2000.

Na realidade, a despesa nos primeiros anos do período indicado foi bastante inferior às previsões de Berlim, pois a situação do mercado interno e dos mercados externos foi muito mais favorável do que a prevista à época da Agenda 2000. Em 2000 e 2001 a estabilidade da procura de queijo e os preços firmes, a nível interno e externo, especialmente no caso do leite em pó, foram factores essenciais da redução das taxas das restituições à exportação e das ajudas internas ao escoamento de leite em pó desnatado e de manteiga.

As estimativas de despesa para o período 2004-2006 baseiam-se nas últimas previsões a médio prazo de evolução da oferta e da procura. Relativamente aos principais produtos lácteos, essas previsões apontam para um estreitamento das diferenças entre a oferta e o consumo interno, comparativamente às consideradas à data da Agenda 2000.

Carne de bovino

Os primeiros anos da reforma foram particularmente influenciados pela crise da BSE, que teve início no final de 2000, e pelo surto de febre aftosa, em 2001, no Reino Unido.

Em 2000, devido à queda do consumo e das exportações e para restaurar o equilíbrio entre a oferta e a procura, a Comissão tomou uma série de medidas tendentes a remediar a situação (compra especial para destruição, ajustamento do regime de intervenção pública, etc.).

Em 2001 foi apresentado um plano ao Conselho, que viria a ser adoptado em Junho desse ano e que pretendia conseguir um melhor equilíbrio do mercado a curto e médio prazo.

Embora o mercado se tenha desestabilizado em 2000 e 2001, a crise não foi tão grave quanto se temia inicialmente e tem havido uma retoma. Todavia, a despesa no sector da carne de

bovino para o período de 2001 a 2003 mantém-se ligeiramente acima dos montantes inicialmente previstos, apesar de os gastos com os prémios directos serem inferiores, por subutilização dos direitos a prémio.

As estimativas para 2004 a 2006 baseiam-se no seguinte:

- nas perspectivas da oferta e da procura a médio prazo. Prevê-se que a produção líquida desça aos níveis previstos à data da Agenda 2000. A retoma esperada do consumo deve permitir o escoamento das existências de intervenção;
- na utilização plena dos direitos a prémios directos.

Estas estimativas excedem as previsões efectuadas à data do acordo de Berlim, pois o prémio à extensificação foi aplicado em maior grau do que o esperado e as estimativas de Berlim em relação às restituições à exportação foram demasiado optimistas.

Carne de ovino

A reforma decidida em 2001 baseou-se numa estimativa global de despesa efectuada à data do acordo de Berlim (considerando uma utilização de 92 % dos direitos a prémios).

Conclusões

Conforme consta do quadro 1 anexo, os resultados deste exercício de actualização revelam que a despesa da rubrica 1a respeitará os tectos correspondentes das perspectivas financeiras em todo o período 2000-2006. A despesa efectiva foi inferior ao tecto em quase 1 100 milhões de euros em 2000 e em cerca de 2 300 milhões de euros em 2001. O orçamento de 2002 e o anteprojecto de orçamento para 2003 consideram que a margem em relação aos tectos respectivos para esses anos se manterá em cerca de 2 300 milhões de euros.

Para o período 2004–2006, e com base na metodologia descrita, prevê-se que a margem anual em relação aos tectos seja próxima de 1 000 milhões de euros em 2004 e ligeiramente acima de 1 000 milhões de euros em 2005 e 2006.

No que respeita ao montante médio anual de 40 500 milhões de euros, a preços de 1999, especificado nos pontos 21 e 22 das conclusões de Berlim, o cálculo do quadro 2 indica que esse montante será respeitado, pois prevê-se que, em média anual, a despesa efectiva comparável lhe seja inferior em cerca de 1 500 milhões de euros.

Incidências orçamentais das propostas

No âmbito da apresentação das propostas legislativas formais, serão estabelecidas estimativas precisas das incidências orçamentais de cada medida descrita na revisão intercalar.

Todavia, ainda que as estimativas efectuadas nesta fase só possam ser preliminares, estima-se que as alterações previstas nos vários sectores e para dissociar as ajudas directas possibilitem uma economia anual global de cerca de 200 milhões de euros, comparativamente à despesa do cenário de referência indicada no quadro 1.

Esta economia, acrescida da margem prevista de cerca de 1 000 milhões de euros, representa a folga necessária para circunstâncias imprevistas (depreciação do dólar, epizootias graves, etc.) e para suportar os custos que possam resultar das medidas de reforma eventualmente necessárias em sectores não abrangidos por esta revisão intercalar.

QUADRO 1

Despesas e previsões sectoriais para a rubrica 1a (Novo cenário de referência – *status quo* sem as propostas da revisão intercalar)

milhões de euros

	2000 Execução ⁵	2001 Execução	2002 Orçamento	2003 APO	2004 Previsões	2005 Previsões	2006 Previsões
Culturas arvenses	16663,1	17466,2	17916	17764	18298	18178	18155
- ajudas directas	15174,0	16918,0	17486	17325	17541	17530	17530
- outras medidas	1489,1	548,2	430	439	757	648	625
Açúcar	1910,2	1497,1	1401	1339	1429	1429	1429
Azeite	2210,1	2523,8	2366	2372	2384	2384	2384
- ajudas directas	2156,2	2468,8	2298	2317	2318	2318	2318
- outras medidas	53,9	55,0	68	55	66	66	66
Forragens secas e leguminosas de grão	381,3	374,8	385	383	383	383	383
- ajudas directas	68,7	69,2	72	72	72	72	72
- outras medidas	312,6	305,6	313	311	311	311	311
Plantas têxteis	991,4	826,3	956	831	881	881	881
- ajudas directas	105,7	59,8	1	1	1	1	1
- outras medidas	885,7	766,5	955	830	880	880	880
Frutas e produtos hortícolas	1551,3	1558,0	1650	1629	1620	1618	1617
- ajudas directas	343,0	431,2	430	408	410	413	417
- outras medidas	1208,3	1126,8	1220	1221	1211	1205	1200
Sector vitivinícola	765,5	1196,7	1392	1381	1381	1381	1381
Tabaco	989,4	973,4	983	973	973	973	973
- ajudas directas	984,9	964,0	970	956	944	944	944
- outras medidas	4,5	9,4	13	17	29	29	29
Leite e produtos lácteos	2544,3	1906,6	1912	2112	2191	2147	2747
- ajudas directas	-	-	-	-	-	-	979
- outras medidas	2544,3	1906,6	1912	2112	2191	2147	1768
Carne de bovino	4539,6	6054,0	8095	8369	8596	8570	8499
- ajudas directas	3646,1	4862,4	6162	7335	7858	8067	8067
- outras medidas	893,5	1191,6	1933	1034	738	503	432
Carnes de ovino e caprino	1735,6	1447,3	672	1914	1915	1915	1915
- ajudas directas	1733,9	1449,3	665	1910	1910	1910	1910
- outras medidas	1,7	-2,0	7,0	4	5	5	5
Outros produtos agrícolas ¹	1891,5	1328,3	1424	1464	1467	1472	1472
- ajudas directas ²	301,7	279,8	293	309	311	316	316
- outras medidas	1589,8	1048,5	1131	1154	1156	1156	1156
Produtos da pesca	23,0	20,4	32	29	30	30	30
Medidas de controlo e prevenção	77,4	32,1	57	48	48	48	48
Apuramento de contas	-1077,9	-569,7	-500	-500	-500	-500	-500
Ações de promoção	58,7	48,9	79	67	67	67	67
Outras medidas (ajudas agro-monetárias)	933,1	469,8	271	55	-	-	-
- ajudas directas	948,0	480,6	271	55			
- outras medidas	-14,9	-10,8	0	0			
Medidas veterinárias ³	102,5	565,5	570	190	290	290	290
Total da rubrica 1a	36290,0	37719,5	39660	40420	41452	41265	41770
- ajudas directas ⁴	25462,2	27983,1	28648	30688	31364	31571	32554
- outras medidas	10827,8	9736,4	11013	9731	10088	9694	9217
Tecto da rubrica 1a	37352	40035	41992	42680	42408	42310	42834
Diferença	-1062,0	-2315,5	-2332	-2260	-956	-1045	-1064

¹ Sementes, lúpulo, arroz, carne de suíno, ovos, carne de aves de capoeira, apicultura, produtos extra-anexo I, ajuda alimentar, ilhas e regiões ultraperiféricas.

² Sementes, lúpulo, arroz, ilhas e regiões ultraperiféricas.

³ Incluindo, a partir de 2004, os regimes de abate selectivo (BSE).

⁴ Ajudas directas correspondentes à lista do anexo do Regulamento (CE) nº 1259/1999.

⁵ Incluindo 29 milhões de euros declarados sob a forma de dotações transferidas de 1999.

QUADRO 2

Observância da média anual de 40 500 milhões de euros (a preços de 1999)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Média 2000 - 2006 (a preços de 1999)
1. Tecto médio								40 500
2. “Antigas” medidas de acompanhamento (2 760 milhões de euros a preços correntes)								2 552
3 = 1 - 2 Tecto ajustado								37 948
4a. Despesas da rubrica 1a, com excepção das medidas veterinárias, a preços correntes	36 188	37 154	39 091	40 230	41 162	40 975	41 480	
4b. Despesas da rubrica 1a, com excepção das medidas veterinárias, a preços de 1999	35 478	35 711	36 836	37 166	37 282	36 385	36 111	36 424
5 = 3 - 4b Diferença								1 524