



**CONSELHO DA
UNIÃO EUROPEIA**

**Bruxelas, 17 de Março de 2006 (17.03)
(OR. en)**

**7265/1/06
REV 1**

**AGRI 90
WTO 48**

NOTA

de: Delegation Francesa
para: Conselho

Assunto: Memorando sobre a aplicação e o futuro da Política Agrícola Comum (PAC)
reformada

Junto se envia, à atenção das delegações, um Memorando sobre a aplicação e o futuro da Política Agrícola Comum reformada, apresentado pelas Delegações Francesa, Helénica, Espanhola, Irlandesa, Italiana, Cipriota, Lituana, Luxemburguesa, Húngara, Polaca, Portuguesa e Eslovena, e apoiado pela Roménia e a Bulgária.

MEMORANDO SOBRE A APLICAÇÃO E O FUTURO DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM (PAC) REFORMADA

Face aos novos desafios, actuais e futuros, aos níveis comunitário e mundial, a Europa deve articular a sua estratégia em torno de três ideias principais, para participar satisfatoriamente no comércio agrícola internacional:

- a União Europeia deve adoptar medidas de acompanhamento até 2013, que vão além das reformas já lançadas, a fim de garantir a competitividade mundial da agricultura europeia e de promover a sua sustentabilidade, assegurando simultaneamente um elevado nível de segurança e qualidade dos géneros alimentícios;
- além disso, é necessário um nível adequado de preferência comunitária, pois os requisitos europeus em matéria de normas alimentares, ambientais e de bem-estar dos animais são mais rigorosos do que os dos concorrentes internacionais. A União Europeia também deve ter mais em conta a multiplicidade de expectativas da sociedade e tentar satisfazê-las;
- por último, deve continuar a colocar a política agrícola no centro do seu projecto político, mantendo o seu carácter comunitário e reafirmando que rejeita qualquer renacionalização da PAC.

Neste contexto, o presente memorando tem por objectivo apresentar propostas que permitam à UE, como previsto na reforma decidida em 2003, completar a estrutura da actual PAC.

1. A PAC conseguiu adaptar-se às profundas mudanças ocorridas desde a sua criação

1.1. Durante mais de quarenta anos, a PAC respondeu plenamente aos desafios que teve de enfrentar. Guiada pelas reformas proactivas empreendidas desde a de 1992, que introduziu os pagamentos directos e o princípio da ajuda dissociada, a PAC alterou-se radicalmente num contexto marcado:

- pelos sucessivos alargamento da UE;
- pela mundialização, com a intensificação da concorrência nos mercados agrícolas e os acordos de comércio livre, que conduziu à descida dos preços internos comunitários;
- pelas novas exigências da sociedade no tocante ao ambiente, ao bem-estar dos animais, à segurança dos alimentos, à qualidade e às expectativas dos consumidores europeus.

1.2. A PAC, que sofreu uma nova reforma em 2003, é agora:

- mais estável e controlada em termos orçamentais. Todos os anos, até 2013, as suas despesas manter-se-ão estáveis (disciplina financeira), previsíveis a médio prazo (o acordo de Outubro de 2002 e o de Dezembro de 2005 sobre as perspectivas financeiras para 2007-2013) e em diminuição constante em termos de importância relativa no orçamento geral da União. A PAC (desenvolvimento rural incluído), sendo uma das principais políticas comuns, representa apenas cerca de 0,43% do RNB da UE, enquanto a investigação – essencialmente financiada pelos orçamentos nacionais – representa 2% do RNB da UE. Além disso, a PAC (desenvolvimento rural incluído) representa actualmente 40% do orçamento da UE, contra 65% em 1990 (graças às reduções de preços e ao controlo da produção). Em 2013, representará 35%;
- mais orientada para os consumidores e para o mercado;
- mais compatível com as regras internacionais (da OMC) relativas à concorrência leal no comércio. O conceito de dissociação dos pagamentos directos, que suprime a relação entre o montante do apoio financeiro e o volume da produção, é um factor fundamental. Além disso, os compromissos assumidos de eliminar os subsídios à exportação até ao fim de 2013 vão ao encontro dos pedidos dos nossos parceiros comerciais;
- mais respeitadora do ambiente, com a aplicação das regras da condicionalidade e a importância cada vez maior do pilar do "desenvolvimento rural". Os pagamentos do apoio público estão agora sujeitos às disposições das directivas relativas ao ambiente, à saúde e ao bem-estar dos animais, reforçando assim a sua legitimidade aos olhos do público;
- mais defensora da multifuncionalidade da agricultura, através do regulamento relativo ao desenvolvimento rural e das medidas do segundo pilar;

- por último, a PAC está apta a apoiar o desenvolvimento de produtos não alimentares com a ajuda da investigação em energias renováveis e das novas aplicações industriais. Os instrumentos da PAC revelar-se-ão fundamentais para a promoção e o desenvolvimento das energias renováveis, tendo nomeadamente em vista reduzir a nossa dependência energética.

1.3. Todos os Estados-Membros da União Europeia estão empenhados na aplicação da reforma de 2003. Ante as importantes questões para a agricultura aos níveis comunitário e mundial, a União Europeia deve consolidar a sua estratégia agrícola definida neste contexto até 2013, centrando-se nas seguintes ideias fundamentais:

- a UE deve considerar, antes de mais, a sua agricultura como um instrumento fundamental para assegurar uma estratégia alimentar mundial que ofereça segurança alimentar, tanto em termos de continuidade do abastecimento como segurança dos alimentos, assim como níveis satisfatórios de participação no comércio internacional;
- o nosso modelo agrícola exige preferências comunitárias adequadas face a concorrentes não sujeitos às exigentíssimas normas ambientais, sociais e sanitárias aplicadas na União;
- a União Europeia deve igualmente atender mais à multiplicidade de expectativas manifestadas pela sociedade e tentar satisfazê-las. Além disso, a política agrícola deve continuar a ser uma política comum nas vertentes financeira e institucional, como condição da concorrência leal no mercado único. Estes requisitos justificam nomeadamente a manutenção do modelo agrícola europeu, defendendo assim os nossos valores comuns. A defesa do modelo agrícola europeu inclui, *inter alia*, a diversidade regional, as tradições, os aspectos agro-ambientais e as produções locais típicas.

1.4. No futuro imediato e tendo em conta o que precede, o presente memorando, como previsto na reforma acordada em 2003, visa em primeiro lugar simplificar as normas de gestão da PAC e, em segundo, dar novas respostas às consequências de uma maior exposição dos produtores aos mercados mundiais, decorrente da crescente abertura do mercado comunitário e da forte redução da intervenção através das organizações comuns de mercado.

2. Uma gestão mais simples, transparente e eficaz da PAC

- 2.1. A simplificação administrativa da PAC, salientada nas conclusões do Conselho em 2005, deve ser um objectivo constante, pois determina grandemente o modo como a política é entendida e, por conseguinte, aceite pelos agricultores. A reforma da PAC em 2003, com a implementação do pagamento único em matéria de ajuda directa, é um passo importante nesse sentido, embora ainda se possa avançar mais.
- 2.2. O modo mais eficaz de simplificar consiste em começar por evitar que surjam encargos administrativos, pelo que deverá ser realizada uma avaliação de impacto normalizada para a elaboração de um instrumento jurídico. Além disso, devem ser exploradas em paralelo opções de simplificação.
- 2.3. Na avaliação de impacto, deve ser tido em conta o cálculo dos custos suportados pelos interessados devido aos instrumentos jurídicos. Nesta base, há que estabelecer objectivos mensuráveis de simplificação.
- 2.4. Deveria analisar-se sistematicamente toda a legislação existente na perspectiva da simplificação. Essa análise não se deveria limitar apenas a uma simplificação meramente técnica, mas contemplar também a simplificação das políticas. Simplificar não significa mudar os objectivos políticos nem o consenso básico sobre a política agrícola. Deve manter-se uma distinção clara entre simplificação e alteração da PAC.
- 2.5. Antes de se legislar, devem ser tidos em conta os princípios da co-regulação e da auto-regulação na legislação, as iniciativas voluntárias e os sistemas de controlo da indústria que complementem as regras obrigatórias ou que as tornem mesmo supérfluas.
- 2.6. Na procura de um compromisso a nível europeu, os instrumentos jurídicos tornam-se frequentemente muito mais complicados e marcados pela burocracia do que a proposta inicial apresentada pela Comissão. Apela-se assim aos Estados-Membros para que passem a concentrar-se mais no objectivo de legislar de modo mais simples, mais compreensível e mais claro, como princípio orientador das suas acções a nível europeu.

2.7. As questões prioritárias são as seguintes:

- reexaminar e especificar os requisitos das regras da condicionalidade, especialmente em relação à legislação alimentar;
- ter uma maior flexibilidade na organização dos controlos, desde que seja assegurada a sua eficácia;
- estabelecer processos decisórios flexíveis orientados para a situação no terreno, no âmbito do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural, que concedam aos Estados-Membros, no seu próprio quadro institucional, uma maior subsidiariedade na definição e alteração dos planos de desenvolvimento rural;
- adaptar o quadro regulamentar às possibilidades proporcionadas pelas novas tecnologias como a teledeteção e o PED, desde que as condições locais o permitam;
- examinar as exigências de notificação no âmbito da execução da PAC e
- simplificar o quadro jurídico comunitário da organização da cadeia de abastecimento para facilitar a organização dos produtores, de modo a reflectir o melhor possível a realidade. Por conseguinte, as orientações agrícolas em matéria de ajudas estatais devem ser adaptadas para clarificar o estatuto das acções colectivas financiadas pelo sector.

3. Fazer face aos desafios futuros

- 3.1. A dissociação dos pagamentos significa que os agricultores recebem um apoio estável. Todavia, a menor importância das medidas de gestão dos mercados e a convergência dos preços comunitários com os preços mundiais expõem os agricultores a uma maior volatilidade dos preços, a uma instabilidade das suas receitas anuais, logo, a uma crescente incerteza quanto aos seus rendimentos. É por essa razão que, neste novo contexto regulamentar e económico, é necessário criar novos instrumentos compatíveis com as regras comerciais multilaterais para assegurar uma melhor protecção dos rendimentos agrícolas a longo prazo e, sobretudo, para evitar crises em vez de ter de as resolver posteriormente com carácter de urgência. Este processo não deveria acarretar despesas orçamentais suplementares.
- 3.2. No âmbito da reforma da PAC e da introdução dos pagamentos directos, deve ser possível produzir fruta e produtos hortícolas, em zonas específicas onde é necessária uma importante reconversão na sequência da alteração do quadro regulamentar, se essa for uma das poucas possibilidades para manter a actividade agrícola.

- 3.3. O actual regime das ajudas de emergência conhecido por "*de minimis*" é um acervo que não deve constituir uma forma de renacionalização da PAC, mas que é necessário consolidar, mediante a inclusão de um limiar mais adequado de ajuda por exploração, por forma a reflectir mais eficazmente a realidade económica das explorações agrícolas europeias sem causar distorções de concorrência entre os agricultores europeus. O sistema deve dotar cada Estado-Membro de capacidade financeira para gerir, da forma mais adequada possível, crises sectoriais localizadas e limitadas.
- 3.4. Uma melhor gestão comunitária das cláusulas de salvaguarda existentes nas organizações comuns de mercado deve permitir uma protecção mais eficaz dos mercados internos, reduzindo assim a instabilidade. No quadro definido pelas regras da OMC, é necessário utilizar aqui os elementos dessas disposições que dependem da UE, como sejam os calendários para desencadear o apoio ou as normas de execução. Seria útil uma base de dados comunitária mais completa e uma divulgação mais célere e eficiente das informações para evitar distorções de mercado. De futuro, os mecanismos de salvaguarda devem ser adaptados a um enquadramento comercial em constante mudança.
- 3.5. Poder-se-ia considerar a criação de um regime de seguros, sem repercussões nos regimes nacionais existentes, para ajudar os agricultores europeus a responsabilizarem-se mais pela gestão dos riscos climáticos, económicos e até mesmo sanitários. O recurso ao mercado do seguro agrícola privado permite aos agricultores reduzirem as oscilações dos seus rendimentos, cobrindo todos os riscos que tenham de enfrentar. Decidir enveredar por esta via de responsabilização pode ser problemático, a não ser que haja um financiamento proveniente em parte de fundos públicos, como o demonstram várias experiências neste domínio noutros países, nomeadamente nos EUA e no Canadá. Esse apoio financeiro poderia provir da utilização de parte do ponto percentual de modulação previsto no acordo do Luxemburgo de 3 de Junho de 2003 (no caso dos novos Estados-Membros, deverá definir-se um método adequado). Assim, os Estados-Membros deveriam ser autorizados a integrar, facultativamente, este regime de seguros nos seus programas nacionais. Além disso, a UE deveria reflectir sobre as acções comuns necessárias para fazer face a catástrofes agrícolas de grande dimensão que não possam ser seguradas no mercado privado.

- 3.6. Devem ser apresentados instrumentos específicos adaptados aos diferentes sectores de produção, especialmente aos mercados vitivinícola, frutícola e hortícola, sem prejuízo dos regimes nacionais existentes, não só para gerir as crises mas também para as evitar, mais uma vez através da utilização de parte do ponto percentual de modulação (no caso dos novos Estados-Membros, deverá definir-se um método adequado). Esses instrumentos podem incluir, por exemplo:
- fundos de perequação privados a criar a nível nacional, facultativamente, para atenuar o impacto das flutuações dos preços de mercado pagos aos produtores. Embora o verdadeiro carácter de incentivo destes fundos implique inicialmente um financiamento público limitado, se necessário, acabariam por ser os produtores a suportar os custos. Os fundos não devem causar distorções de concorrência na Europa;
 - após um exame das várias opções de gestão dos riscos no âmbito das organizações comuns de mercado, a eventual introdução de novos instrumentos para substituir, se necessário, as actuais medidas, sob reserva da sua conformidade com os nossos compromissos internacionais, da necessidade de evitar distorções de concorrência e nos limites do orçamento existente, tais como ajudas à armazenagem privada, ajudas à transformação, ajudas à redução voluntária da produção e programas de promoção.
- 3.7. Poder-se-ia considerar o alargamento do âmbito e da flexibilidade do actual sistema para dar apoio e assistência aos mais desfavorecidos na comunidade agrícola, dentro dos limites dos recursos orçamentais disponíveis para o efeito. É necessário adaptar o actual sistema às mudanças da PAC para que possa visar eficazmente os mais necessitados.
- 3.8. Na observância estrita das orientações e decisões adoptadas durante o processo de negociação da Ronda de Doha, a UE deve mobilizar todas as suas capacidades para intervir nos mercados mundiais. Para o efeito, deve nomeadamente gerir, de modo proactivo e optimizado, os seus subsídios à exportação, cuja utilização continua a ser autorizada até 31 de Dezembro de 2013, na observância do calendário definido na OMC de supressão gradual de todas as formas de subsídios à exportação, incluindo as restituições à exportação, a ajuda alimentar, os créditos à exportação e as empresas comerciais estatais. É essencial assegurar condições de concorrência equitativas aos agricultores europeus no mercado mundial e na gestão dos mercados internos. A UE deve ainda deixar em aberto a possibilidade de recurso a todos os mecanismos de apoio à exportação autorizados pela OMC.

3.9. Por último, deve ser rapidamente elaborada, dentro dos limites do orçamento existente, uma estratégia de comunicação destinada a promover a PAC, centrada nos cidadãos e nos consumidores da União Europeia, bem assim nos dos países terceiros, para obviar ao défice de comunicação.

*

* *

Este memorando é apenas uma etapa num processo e não pretende ser exaustivo na reflexão que devemos continuar a desenvolver sobre o futuro, a longo prazo, da agricultura europeia.

Esta merece uma visão de futuro ambiciosa e em sintonia com as profundas mudanças mundiais que podem ser antecipadas, vislumbrando-se já três tendências fundamentais que se destacarão nas próximas décadas:

- o aumento demográfico do planeta, que colocará de forma acutilante a questão do aumento da produção alimentar e do controlo da produção;
- as tensões que surgirão em relação a determinados recursos naturais como a água e as terras aráveis, para além do aquecimento mundial;
- e o desenvolvimento de aplicações comerciais não alimentares para as matérias-primas agrícolas, que abre enormes perspectivas à agricultura do futuro.

Todas estas mudanças têm em comum assegurar um papel central à agricultura e à comunidade agrícola no desenvolvimento económico e social, apontando claramente para uma direcção: a de uma agricultura europeia dinâmica e centrada no desenvolvimento sustentável de um sector agrícola e agro-alimentar vital, capaz de se adaptar rápida e constantemente à mudança.