

FUTURO DA PAC PÓS 2013

A PAC no horizonte 2020

“Responder aos desafios do futuro em matéria de alimentação, recursos naturais e territoriais”

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho,
ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões
COM(2010) 672 final de 18.11.2010

Síntese das posições das Autoridades Portuguesas no âmbito Agrícola

A Comunicação “A PAC no Horizonte 2020” identifica 3 desafios centrais a que a PAC deve responder: *segurança alimentar; ambiente e alterações climáticas; equilíbrio territorial*. E propõe uma resposta comum dirigida para 3 objectivos: *produção alimentar viável; gestão sustentável dos recursos naturais e mitigação e adaptação às alterações climáticas; desenvolvimento territorial equilibrado*.

A Comunicação constitui uma boa base de partida para a negociação, nomeadamente quanto ao alinhamento e ao desenvolvimento dos desafios e dos objectivos, porque assume o papel fundamental da PAC nos domínios da produção alimentar, da protecção do ambiente, da vitalidade dos territórios rurais e da viabilidade da agricultura em todo o espaço europeu e, também, porque propõe a revisão da distribuição dos pagamentos directos aos agricultores, mediante o abandono das referências históricas e a sua substituição por critérios equitativos e mais coerentes com os objectivos da PAC.

Na perspectiva das autoridades portuguesas, das três opções de reforma propostas pela Comissão a segunda é a mais equilibrada e adequada para a negociação sobre a futura PAC e explora elementos essenciais de interesse para Portugal, que são:

- **PAC forte**, prosseguindo a sua missão específica, em ligação com as prioridades e objectivos da Estratégia «Europa 2020», com maior legitimidade, equidade e eficácia;
- Arquitectura em **2 Pilares** complementares: um 1º Pilar que integrará os diversos instrumentos de apoio directo aos agricultores, atribuídos numa base anual e transversal a toda a União, e as medidas de regulação e intervenção nos mercados; um 2º pilar que englobará as diversas medidas de programação plurianual descentralizada do apoio aos agricultores e ao desenvolvimento rural, considerando a especificidade e diversidade dos territórios;
- **Redistribuição do apoio directo, com abandono das referências históricas** e uma repartição mais equitativa entre os agricultores, as regiões e os Estados-Membros, que assume a necessidade de compensar os agricultores europeus pelos **elevados padrões** de qualidade e segurança alimentar (*food safety*) e ambientais que lhes são exigidos e de **manter uma agricultura economicamente viável e sustentável em toda a União Europeia;**
- Regime específico de apoio simplificado aos **pequenos agricultores** e compensações adicionais aos agricultores das **zonas desfavorecidas;**

- Manutenção da orientação global das medidas de **regulação de mercado** visando uma efectiva rede de segurança e maior **equidade na repartição do valor ao longo da cadeia alimentar**;
- **Apoio da PAC ao Desenvolvimento Rural** nas suas três componentes (*competitividade, gestão sustentável dos recursos naturais e equilíbrio territorial*), com instrumentos adaptados à diversidade das agriculturas e dos territórios e a novos desafios.

As propostas da Comissão contêm, no entanto, elementos que necessitam de clarificação ou revisão e que se abordam em seguida, no quadro da apresentação da posição das autoridades portuguesas.

Contexto Geral

- O **futuro orçamento da PAC** terá que ser proporcional aos ambiciosos e renovados objectivos e tarefas definidos na Comunicação da Comissão, em linha com os resultados da Consulta Pública.

Reconhece-se que as decisões sobre este tema terão que ser tomadas no âmbito mais global da afectação dos recursos do próximo quadro financeiro plurianual ao conjunto das prioridades e políticas europeias, sendo de relevar, neste contexto, as posições que têm vindo a ser expressas pelo Parlamento Europeu no sentido de que a PAC mantenha no futuro um orçamento no mínimo equivalente ao actual.

- O objectivo **desenvolvimento rural** equilibrado, embora aplicável em toda a União Europeia, deve incluir mais explicitamente a dimensão da solidariedade e da coesão económica, social e territorial, tendo em conta o critério emprego e a concentração e majoração dos apoios nas regiões menos desenvolvidas e, em particular, nas zonas rurais menos favorecidas, ameaçadas de despovoamento, abandono ou desertificação, bem como naquelas com importantes valores ambientais.
- O apoio e a aplicação da PAC às **regiões ultraperiféricas** devem continuar a ser adequados à especificidade daqueles territórios, tal como reconhecido nos Tratados e consagrado na actual regulamentação comunitária.
- A **redistribuição dos recursos do 1º e 2º pilares** deverá ter por base critérios objectivos, fiáveis, justos e coerentes com os objectivos da PAC, garantindo uma agricultura viável em todos os territórios da UE.

A preocupação em não introduzir rupturas demasiado fortes na distribuição actual dos recursos de cada um dos pilares da PAC dos Estados-Membros não pode, contudo, conduzir a decisões politicamente incoerentes nem anular a consideração daqueles critérios que constituem o fundamento essencial do reconhecimento da futura PAC como uma política mais equitativa e eficaz face aos novos desafios e objectivos traçados e, portanto, mais legítima e compreensível pelos cidadãos e contribuintes europeus.

Pagamentos Directos

- **A redistribuição dos pagamentos directos** deve assentar em critérios fiáveis e equitativos, com abandono das referências históricas e em favor da **convergência dos apoios entre agricultores, sectores, regiões e Estados-Membros**, tendo em conta os diferentes objectivos económicos, sociais e ambientais desses pagamentos.

Para que tal orientação seja politicamente praticável, a redistribuição dos pagamentos directos entre agricultores a que os EM que ainda não adoptaram o modelo regional vão ter que proceder, abandonando o histórico e fundamentando-se em novos objectivos e critérios, tem de ser coerentemente acompanhada por um processo de redistribuição entre Estados-Membros, sob pena de se manterem discriminações e distorções de concorrência injustificáveis entre os agricultores dos diferentes EM da União Europeia.

A **Superfície Agrícola Útil (SAU)** deve constituir o **critério central na redistribuição** entre Estados-Membros, porque responde em simultâneo a vários objectivos da reforma e permite a comparabilidade entre EM.

A futura distribuição dos Pagamentos Directos (PD) deve garantir que todos os **Estados-Membros** que têm PD/ha inferiores à média da UE **convirjam para valores muito próximos da média**.

- **Componente Pagamento Base** – A atribuição do Pagamento Base fundamenta-se em três motivos complementares: manutenção de uma agricultura viável em toda a União Europeia; compensação pelos elevados padrões ambientais, sociais e de bem-estar animal exigidos aos agricultores europeus; estabilização dos rendimentos dos agricultores num contexto de grande volatilidade dos preços e dos custos de produção.

A área a beneficiar pelo Pagamento Base deve corresponder ao conceito de SAU. Tem que existir coerência entre a área considerada elegível para o Pagamento Base e a área que será elegível no novo modelo regionalizado. Na redistribuição entre agricultores de um Estado-Membro, deve manter-se a flexibilidade do Exame de Saúde da PAC de 2008, nomeadamente na diferenciação do valor unitário dos direitos.

A significativa redução dos rendimentos que a adopção do modelo regional implicará para determinados territórios e sectores, afectando a sua viabilidade económica, deverá ser mitigada através da utilização de outras componentes, nomeadamente dos pagamentos ligados.

É necessária uma efectiva simplificação da aplicação da **condicionalidade** e, também, a racionalização dos controlos e do sistema de redução de pagamentos.

- **Componente Pagamento Verde** - no 1º pilar deve ser dada relevância à contribuição dos agricultores para a produção de bens públicos ambientais, preferencialmente através duma componente específica dos pagamentos directos, ou seja, diferenciada do Pagamento Base.

A criação deste mecanismo de apoio, de aplicação generalizada no quadro do principal instrumento da PAC, os Pagamentos Directos, permitirá dar uma maior visibilidade da sua valia ambiental em termos de protecção do solo, da água e da biodiversidade contribuindo para reforçar a legitimidade da PAC.

A introdução desta componente específica de incentivo agro-ambiental a todos os agricultores europeus poderá basear-se no aprofundamento e desenvolvimento do conceito de Boas Condições Agrícolas e Ambientais e das medidas agro-ambientais do artigo 68, já integrados no actual modelo de Pagamentos Directos.

A *componente verde* dos Pagamentos Directos deve, contudo, respeitar necessariamente três condições: não discriminação entre os agricultores dos diferentes Estados-Membros, regiões e sectores, o que exige a clarificação pela Comissão quer das condições e regras comuns a respeitar por todos os Estados-Membros e agricultores, quer da margem de flexibilidade para implementação das medidas em diferentes contextos territoriais; viabilidade de aplicação simplificada no quadro do sistema de pagamentos anuais e não contratuais integrados no 1º pilar; complementaridade, não sobreposição e demarcação clara com as medidas agro-ambientais incluídas no 2º pilar.

- **Componente de Apoio às Zonas com Restrições Naturais ou menos favorecidas** – medidas idênticas deverão ter o **mesmo nível de co-financiamento nos 2 pilares**; assim, os pagamentos compensatórios aos agricultores em Zonas com Restrições Naturais ou menos favorecidas, anuais e não contratuais, **deverão ser apoiadas a 100%** caso venham a integrar os dois pilares.

A introdução destas medidas em ambos os pilares da PAC carece de melhor fundamentação por parte da Comissão, atendendo designadamente aos critérios de equidade de tratamento dos agricultores, de simplificação e de demarcação clara entre os dois pilares.

- **Pagamentos ligados** - São essenciais para a sustentabilidade de sistemas de produção, sectores produtivos e territórios mais afectados por desvantagens estruturais e/ou pela evolução do mercado e das políticas. Deve admitir-se alguma flexibilidade na aplicação por parte dos Estados-Membros. O montante global destes pagamentos deve basear-se nos valores fixados no acordo político do Exame de Saúde da PAC para o ano cruzeiro de implementação (2012).
- **Apoio aos Pequenos Agricultores** – A introdução deste regime específico de apoio directo deve obedecer a regras e parâmetros comuns, que balizem a margem de manobra dos EM na sua aplicação, e representar uma simplificação para os agricultores e para a administração.
- Favorável à aplicação do princípio da definição de **limites máximos por beneficiário**.
- O conceito de **agricultor activo** deve corresponder à responsabilidade de gestão activa de uma exploração agrícola, visando a produção e assegurando a manutenção das terras em boas condições agrícolas e ambientais, e não à natureza jurídica ou ao estatuto socioeconómico do agricultor. Os agricultores a tempo parcial ou com actividades complementares não deverão ser objecto de exclusão dos apoios da PAC com base neste conceito. A sua operacionalização não deve aumentar a carga administrativa do sistema de Pagamentos Directos.
- O **período de transição** para novo regime de Pagamentos Directos deve ser limitado ao necessário para a adaptação dos agricultores à nova PAC. Qualquer prolongamento dos períodos transitórios deve ser baseado numa justificação clara à luz de critérios comunitários.

Medidas de Gestão de Mercado

- As **medidas de regulação de mercado** devem ter em conta as regiões deficitárias, em particular ao nível do mercado cerealífero, quer seja através dos mecanismos de intervenção, quer através do estabelecimento de mecanismos específicos de abastecimento (como as quotas ou contingentes). Não deverão prejudicar os Estados-Membros periféricos, impondo sobrecustos a sectores produtivos, como o da pecuária. Deverá ainda ser **reequacionada a abolição das quotas leiteiras**.
- A efectiva equidade na **repartição do valor ao longo da cadeia alimentar** apenas será alcançada a nível comunitário se existirem medidas de regulação que abranjam o segmento do retalho alimentar, em particular a grande distribuição. O **apoio às organizações de produtores** (constituição e funcionamento) será crucial para reforçar a posição dos agricultores na cadeia alimentar.

Desenvolvimento Rural

- **Apoio da PAC ao Desenvolvimento Rural** nas suas três componentes (*competitividade, gestão sustentável dos recursos naturais e equilíbrio territorial*), em alinhamento com os objectivos de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo da Estratégia Europa 2020, com instrumentos adaptados à diversidade das agriculturas e dos territórios e a novos desafios (p.e. clima e energia).
- **Repartição do apoio ao Desenvolvimento Rural no 2º Pilar** com base em critérios objectivos alinhados com as suas três prioridades.

A diversidade das condições naturais, estruturais e de desenvolvimento das regiões e zonas rurais foi sempre característica da União Europeia e aumentou muito com os últimos alargamentos. Os objectivos da coesão económica, social e territorial, inscritos nos Tratados e na regulamentação de apoio ao desenvolvimento rural, devem por isso ser reafirmados no quadro da futura PAC. **É indispensável que os critérios de coesão sejam ponderados na distribuição dos recursos do 2º pilar**, assegurando a concentração e majoração nas regiões menos desenvolvidas e nas zonas rurais menos favorecidas. Deve também manter-se uma abordagem prioritária das **Regiões Ultraperiféricas**, adequada à sua especificidade e *handicaps* permanentes.

Coordenação das políticas e instrumentos de apoio ao desenvolvimento rural

- O **Quadro Estratégico Comum** e os seus instrumentos ao nível do Estado-Membro devem permitir maior coordenação e coerência entre as políticas e entre a intervenção dos diferentes instrumentos comunitários.

A especificidade e a dimensão dos desafios que enfrentam as regiões e zonas rurais aconselham a adopção de uma estratégia comunitária coerente e global de apoio ao desenvolvimento rural, incluindo o estímulo a intervenções integradas, em particular em zonas com menor capital e densidade institucional e social, apoiadas conjuntamente pelos Fundos Estruturais e pelo FEADER. Ao abrigo do princípio da subsidiariedade, deve por isso ser possibilitada aos EM a adopção de intervenções pluri-fundos.

As estratégias de desenvolvimento local baseadas na participação dos diferentes actores e na abordagem *bottom-up* deverão também continuar a ser valorizadas na futura PAC.

A **flexibilidade** da programação, adaptada às especificidades regionais e sectoriais, deverá ser acompanhada da **simplificação** e da harmonização de regras de elegibilidade e de implementação entre os diferentes Fundos.

Gestão de risco e estabilização dos rendimentos

- **Apoio aos instrumentos de gestão do risco** e em particular ao financiamento dos **seguros e dos fundos mútuos** para fazer face aos riscos sanitários e climáticos que tenderão a acentuar-se no futuro. O apoio aos sistemas de seguros deve ter a flexibilidade necessária para não inviabilizar os sistemas existentes nos Estados-Membros.

O novo **mecanismo de estabilização de rendimentos (*income stabilisation tool*)** proposto pela Comissão merece especial atenção. A eventual inclusão deste instrumento no 2º pilar deverá obedecer às seguintes condições: complementaridade com as medidas existentes no 1º pilar (pagamentos directos e medidas de regulação dos mercados); respeito das regras de concorrência leal e de tratamento equitativo dos agricultores dos vários sectores e Estados-Membros; não implicar alterações na distribuição dos recursos do 2º pilar entre Estados-Membros; não prejudicar a prossecução das prioridades da política de desenvolvimento rural; definição de um limite superior comum do peso desse instrumento em cada Estado-Membro.

A inovação na agricultura e a diversificação, rejuvenescimento e criação de emprego nas zonas rurais

- É necessário **criar empregos** sustentáveis na agricultura e noutros sectores, **diversificar** a economia rural e **rejuvenescer e qualificar** a sua população. Assim, os incentivos ao investimento e à reestruturação produtiva agrícola, à inovação e ao empreendedorismo, aos serviços de aconselhamento e à qualificação dos activos, às infra-estruturas económicas e sociais e ao desenvolvimento dos mercados locais de proximidade são prioritários.
- A **inovação**, que se deverá espelhar nos diversos instrumentos e medidas, deverá ser apoiada diferenciando positivamente as taxas de incentivo. Relativamente à integração da investigação/inovação, deverá reduzir-se o desfasamento entre a produção do conhecimento e a sua aplicação. É necessário clarificar o enquadramento regulamentar e financeiro do apoio à investigação aplicada e à transferência de conhecimentos, bem como a integração da estratégia sectorial na estratégia global da União nestes domínios.
- A **participação dos jovens** será fundamental para se desenvolver um sector agrícola mais dinâmico e uma economia mais diversificada e inovadora nas zonas rurais.

A futura PAC, em articulação com outras políticas, deve incluir um conjunto coerente de incentivos à **instalação de jovens nas zonas rurais**, quer como agricultores e empreendedores rurais, quer como prestadores de serviços qualificados às explorações agrícolas, designadamente no âmbito dos serviços de aconselhamento e extensão, quer noutras actividades que contribuam para o desenvolvimento e diversificação económica e a vitalidade social dos territórios rurais.