COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 29.7.2009
COM(2009) 407 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

em conformidade com o artigo 7.° do Regulamento (CE) n.° 378/2007 do Conselho, de 27 de Março de 2007, que estabelece regras de modulação voluntária dos pagamentos directos

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

em conformidade com o artigo 7.° do Regulamento (CE) n.° 378/2007 do Conselho, de 27 de Março de 2007, que estabelece regras de modulação voluntária dos pagamentos directos

O presente relatório foi preparado nos termos do artigo 7.° do Regulamento (CE) n.° 378/2007 do Conselho[1], que estabelece que "até 31 de Dezembro de 2008, a Comissão apresenta ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre a aplicação da modulação voluntária, se necessário, acompanhado de propostas adequadas."

Entretanto, o "exame de saúde" da política agrícola comum (PAC) respondeu à necessidade de aumentar o financiamento do desenvolvimento rural mediante o aumento da taxa de modulação obrigatória. Os Estados-Membros que aplicam a modulação voluntária substituirão gradualmente a modulação voluntária pela modulação obrigatória, alinhando assim melhor as taxas de modulação no conjunto da UE.

A Comissão não prevê quaisquer iniciativas futuras em matéria de modulação voluntária, no actual período de programação 2007-2013.

1. Antecedentes

1.1. O conceito de "modulação"

O termo "modulação" refere-se à transferência dos recursos orçamentais de pagamentos directos aos agricultores (primeiro pilar da PAC) para medidas de desenvolvimento rural (segundo pilar da PAC).

A reforma da PAC de 2003 introduziu a modulação obrigatória, com uma taxa inicial de 3 % em 2005, de 4 % em 2006 e de 5 % a partir de 2007, associada a uma franquia de 5 000 euros, abaixo da qual não há redução dos pagamentos directos.

Além disso, foi acordado em 2005 que o Reino Unido e Portugal podem utilizar uma modulação voluntária suplementar, nos termos do Regulamento (CE) n.° 378/2007.

1.2. Quadro jurídico para a modulação voluntária

O Regulamento (CE) n.° 378/2007 dá a possibilidade de aplicar a modulação voluntária no período 2007-2012 ao Reino Unido, onde a modulação voluntária já é aplicada e a Portugal, em conformidade com uma derrogação concedida nos termos do artigo 70.°, n.º 4-A, do Regulamento (CE) n.° 1698/2005 do Conselho[2]. -{}-

A modulação voluntária assume a forma de uma redução dos pagamentos directos que é adicional à redução resultante da modulação obrigatória.

---

1 Regulamento (CE) n.º 378/2007 do Conselho, de 27 de Março de 2007, que estabelece regras de modulação voluntária dos pagamentos directos instituídas pelo Regulamento (CE) n.º 1782/2003 que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, e que altera o Regulamento (CE) n.º 1290/2005 (JO L 95 de 5.4.2007, p. 1).

2 Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de Setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) (JO L 277 de 21.10.2005, p. 1).

Deve ser aplicada uma só taxa de redução por ano civil; contudo, o Reino Unido, que aplica o regime de pagamento único no nível regional, pode também aplicar regionalmente taxas diferenciadas. A taxa máxima de redução é de 20 %.

Como no caso da modulação obrigatória, está prevista uma franquia de 5 000 euros. No entanto, contrariamente à modulação obrigatória, os Estados-Membros são autorizados a fazer derrogação e a não a aplicarem (caso do Reino Unido).

A Comissão fixa os montantes líquidos resultantes da aplicação da modulação voluntária com base na(s) taxa(s) comunicada(s) pelos Estados-Membros em questão.

Esses fundos modulados adicionais são utilizados para financiar medidas de desenvolvimento rural no mesmo Estado-Membro. Não existe obrigação de co-financiamento nacional, isto é, os fundos adicionais não estão sujeitos aos limites máximos para os diferentes eixos estabelecidos no artigo 70.°, n.° 3, do Regulamento (CE) n.° 1698/2005.

Os Estados-Membros em questão devem apresentar avaliações de impacto, em especial no que se refere à situação económica dos agricultores e à sua posição competitiva no sector agrícola, tendo em conta a necessidade de evitar um tratamento desigual injustificado dos agricultores. Com essa base, a Comissão deve enviar um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da modulação voluntária antes do fim de 2008.

As normas de execução estabelecidas no Regulamento (CE) n.° 1236/2007 da Comissão[3] prevêem a) a inclusão dos montantes resultantes da modulação voluntária no plano de financiamento para cada programa de desenvolvimento rural (anexo II, parte A, ponto 6.1, do Regulamento (CE) n.° 1974/2006) e b) a revogação do anterior regime de modulação voluntária do Regulamento (CE) n.° 1655/2004.

1.3. Limitações da análise de impacto económica

É ainda muito cedo para tirar conclusões sólidas sobre o impacto da modulação voluntária na situação económica das explorações agrícolas.

No Reino Unido o primeiro orçamento da modulação voluntária a ser dispendido nos programas de desenvolvimento rural do Reino Unido, ao abrigo do Regulamento (CE) n.° 378/2007, só está disponível desde Outubro de 2007. No caso da Irlanda do Norte o programa de desenvolvimento rural foi alterado de modo a incluir a modulação voluntária a partir de Novembro de 2008.

No caso de Portugal é cedo demais para avaliar qualquer impacto, dado que os montantes resultantes da modulação voluntária só estarão disponíveis nos programas de desenvolvimento rural a partir de 2010.

É também importante reconhecer que, durante um período de mudança especialmente instável, as deduções da modulação voluntária são apenas um factor no âmbito de uma vasta gama de factores que afectaram a situação económica das explorações agrícolas em 2007-2008. Outros factores tiveram maior impacto nos rendimentos agrícolas, como os preços crescentes dos produtos de base, o aumento

[3] Regulamento (CE) n.° 1236/2007 da Comissão, de 22 de Outubro de 2007, que altera o Regulamento (CE) n.° 1974/2006 com vista à execução do Regulamento (CE) n.° 378/2007 do Conselho sobre a modulação voluntária (JO L 280 de 24.10.2007, p. 3).

dos preços dos factores de produção, a contracção do crédito e, no caso do Reino Unido, o enfraquecimento da libra esterlina em relação ao euro, as condições meteorológicas extremas e os surtos de doenças dos animais. No entanto, nesse Estado-Membro a evolução global dos rendimentos foi positiva, devido ao aumento marcado dos preços dos produtos de base.

2. Aplicação da modulação voluntária no Reino Unido

2.1. Comunicação a título do artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 378/2007

Em 12 de Junho de 2007 o Reino Unido comunicou à Comissão as taxas de modulação voluntária para 2007-2012, juntamente com uma avaliação *ex-ante* do impacto.

O Reino Unido fixou as seguintes taxas anuais por região e não previu a aplicação de uma franquia:

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Inglaterra	12,0 %	13,0 %	14,0 %	14,0 %	14,0 %	14,0 %
País de Gales	0 %	2,5 %	4,2 %	5,8 %	6,5 %	6,5 %
Escócia	5,0 %	8,0 %	8,5 %	9,0 %	9,0 %	9,0 %
Irlanda do Norte	4,5 %	6,0 %	7,0 %	8,0 %	9,0 %	9,0 %

No que respeita ao co-financiamento nacional, todas as regiões fornecem co-financiamento, ascendendo este a um montante adicional de 1,6 milhares de milhões de euros. As taxas de co-financiamento nacionais são indicadas a seguir:

	Eixo 1	Eixo 2	Eixo 3	Eixo 4
Inglaterra	0 %	40,00 %	0 %	0 %
Irlanda do Norte	0 %	62,00 %	0 %	0 %
Escócia	55,21 %	55,21 %	55,21 %	65,00 %
País de Gales	45,00 %	45,00 %	45,00 %	0 %

Segundo o Reino Unido, a modulação voluntária permitiria obter um equilíbrio melhor entre os dois pilares da PAC, com uma rácio entre o primeiro e o segundo pilar, em 2007-2013, de 14:1 antes da modulação voluntária e de 7:1 depois da modulação, no Reino Unido, por comparação com a média de 5:1 da EU-15.

2.2. Decisões 2007/679/CE e 2007/680/CE da Comissão

A Decisão 2007/679/CE da Comissão[4] fixou os montantes líquidos resultantes da aplicação da modulação voluntária com base nas taxas anuais diferenciadas por região comunicadas pelo Reino Unido, como se segue:

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total (em milhões de euros)	362,0	424,0	464,4	475,5	481,6	481,6

A Decisão 2007/680/CE da Comissão[5] ajustou consequentemente, por um lado, o saldo líquido disponível para as despesas do FEAGA e, por outro lado, os montantes referentes ao Reino Unido e os montantes totais de apoio comunitário ao desenvolvimento rural para 2007-2013.

Um montante total de 2 689 milhões de euros obtidos pela aplicação da modulação voluntária seria assim transferido do primeiro para o segundo pilar no período de programação 2007-2013, fazendo o orçamento para o desenvolvimento rural no Reino Unido subir para mais do dobro (de 1 910 milhões de euros para 4 599 milhões de euros) e fazendo o orçamento total do desenvolvimento rural da UE subir para 91,9 milhares de milhões de euros no mesmo período.

2.3. Relatório, em conformidade com o artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 378/2007

O relatório apresentado pelo Reino Unido em Dezembro de 2008 abrange o período de Março de 2007 a Setembro de 2008. Dado que as receitas da modulação voluntária só estiveram disponíveis a partir de Outubro de 2007, o Reino Unido considera que é cedo demais para tirar conclusões sólidas.

---

4 Decisão da Comissão, de 22 de Outubro de 2007, que fixa os montantes líquidos resultantes da aplicação da modulação voluntária no Reino Unido para os anos civis de 2007-2012 (2007/679/CE) (JO L 280 de 24.10.2007, p. 25).

5 Decisão da Comissão, de 22 de Outubro de 2007, que altera a Decisão 2006/410/CE, que estabelece os montantes que, em conformidade com o n.° 2 do artigo 10.°, o artigo 143.°-D e o artigo 143.°-E do Regulamento (CE) n.° 1782/2003 do Conselho, são colocados à disposição do FEADER e os montantes disponíveis para as despesas correspondentes ao FEAGA, e a Decisão 2006/636/CE, que estabelece a repartição anual, por Estado-Membro, do montante do apoio comunitário ao desenvolvimento rural para o período compreendido entre 1 de Janeiro de 2007 e 31 de Dezembro de 2013 (2007/680/CE) (JO L 280 de 24.10.2007, p. 27).

2.3.1. Utilização de fundos adicionais da modulação voluntária

Os fundos adicionais são utilizados fundamentalmente para fins ambientais, no âmbito do eixo 2, como indicado a seguir:

EIXO	INGLATERRA	ESCÓCIA	IRLANDA DO NORTE	PAÍS DE GALES
1	10,45 %	14,29 %	17,00 %	10 %
2	76,09 %	68,58 %	65,04 %	80 %
3	8,74 %	11,57 %	0,00 %	10 %
LEADER	4,72 %	5,57 %	17,96 %	0 %
TOTAL	100 %	100 %	100 %	100 %

2.3.2. Rendimento agrícola

A comunicação indica que as estatísticas mais recentes sobre o rendimento dos agricultores "parecem indicar que o sector agrícola do Reino Unido se encontra num estado relativamente saudável e competitivo, apesar de a modulação voluntária ter sido aplicada desde 2001" (no período 2000-2006 o montante total pago foi de cerca de 4 500 milhões de euros).

As primeiras novas deduções por modulação voluntária foram aplicadas em 2007. A análise efectuada pelo Reino Unido, baseada em dados referentes a 2007, não encontrou correlação directa entre as deduções por modulação voluntária e as alterações do rendimento agrícola total (RAT);

ANO	REGIÃO DO REINO UNIDO	TAXA DE MV	MV DEDUZIDA (MILHÕES DE £)	RAT (MILHÕES DE £)	ALTERAÇÃO DAS DEDUÇÕES MV	ALTERAÇÃO DO RAT
2006	Inglaterra	6,0 %	101,0	1555		
	Irlanda do Norte	4,5 %	11,0	160		
	Escócia	4,5 %	19,9	537		
	País de Gales	0,5 %	1,2	52		
2007	Inglaterra	12,0 %	218,0	1631	117,0	76,0
	Irlanda do Norte	4,5 %	11,0	233	0	73,0
	Escócia	5,0 %	22,7	628	2,7	91,0
	País de Gales	0 %	0,0	46	-1,0	-6,0

A modulação voluntária não dever afectar significativamente a situação económica dos agricultores, nem a sua posição competitiva no sector agrícola em 2008. Outros factores tiveram um impacto maior no rendimento agrícola total (RAT) do que a modulação voluntária, em especial as alterações das taxas de câmbio. O aumento dos preços dos cereais na primeira parte de 2008 e o aumento dos preços da carne e do leite contribuíram para aumentar o valor da produção, devendo esse aumento vir a ser compensado em parte apenas pelo aumento dos custos dos combustíveis, dos fertilizantes e dos alimentos para animais. Em termos reais, prevê-se que o rendimento agrícola total e o rendimento agrícola total *per capita* aumentem ligeiramente em 2008, no seguimento dos aumentos verificados em 2006 e 2007.

Além disso, os agricultores beneficiarão, a longo prazo, do impacto económico do apoio ao desenvolvimento rural, que aumenta graças à modulação voluntária; a grande maioria dos fundos adicionais beneficia os agricultores directamente, sob a forma de pagamentos agroambientais, que oferecem um grau de certeza e estabilidade ao rendimento agrícola.

O impacto estimado no rendimento dos agricultores está resumido no quadro seguinte:

	INGLATERRA	IRLANDA DO NORTE (NI)	ESCÓCIA	PAÍS DE GALES
Taxas de modulação voluntária (mín. e máx.)	12 %-14 %	4,5 %-9 %	5 %-9 %	2,5 % - 6,5 %
Impacto estimado no rendimento agrícola total	Não disponível	-3 % / -6 %	Não disponível	-3,9 % / -10,2 %
Impacto estimado no rendimento pecuniário	Não disponível	não disponível	-0,5 % / -4,3 %	-1,5 % / -4,4 %

A posição competitiva da agricultura do Reino Unido não deve ser afectada, enquanto o co-financiamento deve restringir a redução das receitas agrícolas. De facto, devido ao co-financiamento nacional da modulação voluntária, haverá um aumento líquido das despesas globais da PAC no Reino Unido (+ de um milhar de milhões de euros, no período de programação 2007-2013, só para Inglaterra).

2.3.3. Impacto ambiental

Em Inglaterra 99 % das despesas públicas totais provenientes da modulação voluntária (131,5 milhões de euros) destinou-se aos pagamentos agroambientais, sobretudo no que respeita ao regime "entry-level Environmental Stewardship Scheme". Este regime exige um nível de base de gestão ambiental e os participantes podem escolher entre uma vasta gama de mais de 50 opções de gestão. Abrangem elas todos os tipos de agricultura e incluem aspectos como a gestão das sebes, a manutenção dos muros de pedra, as pastagens com utilização reduzida de factores de produção, as faixas-tampão e as opções arvenses.

Desde Janeiro de 2007 foram assinados mais de 10 500 novos acordos agroambientais, todos financiados pela modulação voluntária. Não seria possível expandir o regime "Environment Stewardship Scheme" nestas proporções sem a modulação voluntária. Na Escócia um montante total de 34,9 milhões de euros (despesas públicas totais) foi utilizado em 2008 para pagamentos em zonas desfavorecidas. No País de Gales, que optou por não fazer qualquer dedução voluntária dos pagamentos do regime de pagamento único de 2007, a modulação voluntária, quando esteja disponível, será claramente dedicada a apoiar medidas agroambientais, em menor escala, a fim de apoiar a formação agrícola/silvícola e as adaptações das explorações.

Na Irlanda do Norte a modulação voluntária visará as medidas que facultam assistência directa aos agricultores (acções de formação e informação, modernização das explorações agrícolas, pagamentos compensatórios às zonas desfavorecidas, pagamentos agroambientais, medidas silvícolas e diversificação em actividades não agrícolas).

Espera-se uma vasta gama de benefícios ambientais decorrentes das medidas agroambientais. Devem elas minorar os possíveis efeitos negativos da redução dos pagamentos directos, como a redução do número de vacas em aleitamento (que poderia levar à subpastagem em alguns *habitats* importantes) e a possível intensificação nos sectores do leite e dos produtos lácteos, da carne de bovino e das culturas arvenses, susceptíveis de afectar a qualidade da água e a erosão dos solos.

3. Aplicação da modulação voluntária em Portugal

3.1. Comunicação a título do artigo 2.º, n.º 1 do Regulamento (CE) n.º 378/2007

Em 18 de Junho de 2007 Portugal comunicou à Comissão a taxa de modulação voluntária para 2007-2012 e a avaliação *ex-ante* do impacto.

A taxa anual comunicada foi de 10 %, a partir de 2008. Quando se tem em conta a franquia, o valor corresponde a uma taxa efectiva de 6,1 % de redução dos pagamentos directos.

No que respeita ao impacto no rendimento dos agricultores, a redução prevista deve variar entre, no máximo -13 % para as explorações de gado bovino e as explorações "mistas" e, no mínimo, -2 %/-3 % para as explorações especializadas em culturas permanentes e em bovinos para leite. Ao mesmo tempo seria reduzida a diferença entre os rendimentos agrícolas mais alto e mais baixo, pagando os agricultores que recebem mais de 50 000 de euros por ano em pagamentos directos mais de metade do montante.

3.2. Regulamento (CE) n.° 333/2008 da Comissão e Decisão 2008/788/CE da Comissão

O Regulamento (CE) n.° 333/2008[6] fixou os limites máximos aplicáveis aos montantes suplementares de ajuda concedida aos agricultores (a franquia) em 20,4 milhões de euros por ano.

Em 12 de Setembro de 2008 Portugal informou a Comissão de que tencionava aplicar a modulação voluntária dos pagamentos directos só a partir de 2009.

A Decisão 2008/788/CE da Comissão[7], de 3 de Outubro de 2008, fixou os montantes líquidos anuais resultantes da aplicação da modulação voluntária em Portugal e teve já em conta a decisão das autoridades portuguesas fixando os montantes líquidos só a partir de 2009:

Ano	2009	2010	2011	2012
Milhões de euros	41,6	40,8	40,8	40,8

164 milhões de euros serão assim transferidos do primeiro para o segundo pilar.

[6] Regulamento (CE) n.º 333/2008 da Comissão, de 11 de Abril de 2008, que fixa os limites máximos aplicáveis aos montantes suplementares de ajuda em Portugal, no quadro da modulação voluntária instituída pelo Regulamento (CE) n.° 378/2007 do Conselho (JO L 102 de 12.4.2008, p. 19).

[7] JO L 271 de 11.10.2008, p. 44.

3.3. Utilização de fundos adicionais provenientes da modulação voluntária

Em conformidade com um compromisso assumido no seu Programa de Desenvolvimento Rural para Portugal Continental os fundos adicionais provenientes da modulação voluntária seriam igualmente divididos entre o reforço do apoio à rede Natura 2000, incluindo novos locais adicionais (no âmbito do eixo 2) e projectos de melhoramento das estruturas agrícolas (no âmbito do eixo 1).

Como indicado antes de 12 de Setembro de 2008, Portugal informou a Comissão de que tencionava aplicar a modulação voluntária dos pagamentos directos só a partir de 2009.

Portugal confirmou que encontrará meios alternativos para respeitar o compromisso acima mencionado do Programa de Desenvolvimento Rural para Portugal Continental.

4. Impacto do "exame de saúde"

O "exame de saúde" da PAC (Regulamentos (CE) n.° 72/2009 do Conselho, n.° 73/2009 e n.° 74/2009, de 19 de Janeiro de 2009)[8] visa ajudar os agricultores a responder melhor aos sinais do mercado e a enfrentar novos desafios.

Para esse efeito, a taxa de modulação obrigatória aumentará em quatro etapas até atingir 10 % em 2012, mantendo-se a franquia de 5 000 euros. Além disso, é introduzida a modulação progressiva de 4 % adicionais para pagamentos acima de 300 000 euros.

3,24 milhares de milhões de euros serão assim transferidos para o segundo pilar, ao longo de 4 anos. Os fundos adicionais serão utilizados no mesmo Estado-Membro para "novos desafios": alterações climáticas, energias renováveis, gestão da água, biodiversidade, inovação ligada a estes desafios e medidas de acompanhamento no sector do leite e dos produtos lácteos. A taxa de co-financiamento para estas operações é de 90 % nas regiões de convergência e de 75 % nas regiões de não convergência.

Os Estados-Membros que aplicam a modulação voluntária reduzirão as taxas em conformidade. Isto significa que o "exame de saúde" reduzirá a importância da modulação voluntária para o Reino Unido e para Portugal e não terá impacto na modulação total, como indicado no quadro a seguir:

Quadro: Montantes de modulação voluntária substituídos por modulação obrigatória depois do "exame de saúde"

Milhões de euros

	2009	2010	2011	2012	Total
Reino Unido	67,4	100,6	134,3	167,7	470,0
Portugal	8,8	11,8	15,8	19,8	56,2

Além disso, a modulação aumentada pelo "exame de saúde" reduzirá a margem financeira para tudo o que não sejam novos desafios.

[8] JO L 30 de 31.1.2009, p. 1.

5. Conclusões

A modulação voluntária baseada no Regulamento (CE) n.° 378/2007 do Conselho foi utilizada durante um período curto (Reino Unido), ou não foi ainda aplicada de acordo com o previsto, ao abrigo dos programas de desenvolvimento rural (Portugal). É, por isso, muito cedo para tirar conclusões sólidas quanto ao impacto da modulação voluntária na situação económica das explorações agrícolas e na sua posição competitiva. Outros factores (por exemplo, o aumento dos preços dos produtos de base, o aumento dos preços dos factores de produção, a contracção do crédito) tiveram provavelmente maior impacto no rendimento agrícola total do que a modulação voluntária.

No que respeita a outros impactos, deve notar-se que no Reino Unido se espera uma vasta gama de benefícios ambientais, principalmente através de medidas agroambientais, tendo-se observado um aumento significativo dos acordos agroambientais.

O "exame de saúde" da política agrícola comum (PAC) respondeu à necessidade de aumentar o financiamento do desenvolvimento rural mediante o aumento da taxa de modulação obrigatória. Não é, portanto, necessário apresentar as propostas adequadas a que se refere o artigo 7.° do Regulamento (CE) n.° 378/2007.