



PRIMEIRO PILAR DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM (PAC): II — PAGAMENTOS DIRETOS AOS AGRICULTORES

Na sequência da reforma da PAC de 2003 e do «exame de saúde» de 2009 houve uma dissociação da maior parte das ajudas diretas, que foram transferidas para um novo regime de pagamento único ou, no caso dos novos Estados-Membros, para um regime de pagamento único por superfície. Por outro lado, com o Regulamento (UE) n.º 1307/2013 definiu-se um novo sistema de pagamentos diretos aplicável a partir de 1 de janeiro de 2015.

BASE JURÍDICA

Artigos 38.º a 44.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (Tratado TFUE); Regulamento (UE) n.º 1306/2013 (JO L 347 de 20.12.2013, p. 549) e Regulamento (UE) n.º 1307/2013 (JO L 347 de 20.12.2013, p. 608), alterados pelo Regulamento (UE) 2017/2393 (JO L 350 de 29.12.2017, p. 15) (assim chamado «Regulamento “Omnibus”», que acompanha as propostas apresentadas pela Comissão por ocasião da revisão intercalar do quadro financeiro plurianual 2014-2020).

OBJETIVOS

A PAC para o período 2014-2020 mantém a existência dos dois pilares, embora reforce os vínculos entre eles, proporcionando assim uma abordagem mais global e integrada das ajudas neste domínio. Por outro lado, o Regulamento (UE) n.º 1307/2013 fornece uma base jurídica única e um código exaustivo para os pagamentos diretos aos agricultores mais direcionados, mais equitativos e mais “ecológicos”.

CONTEÚDO DO REGULAMENTO (UE) N.º 1307/2013

A. Panorâmica geral

No que respeita aos mecanismos de apoio direto, assiste-se a uma passagem da «dissociação» para um «direcionamento». Em 2003 lançou-se o sistema de dissociar as ajudas agrícolas da produção e de prestar um apoio geral aos rendimentos, sistema esse que, entretanto, foi substituído por um sistema em que cada componente está vinculada a objetivos específicos. Os pagamentos únicos por exploração foram, entretanto, substituídos por um sistema de pagamentos multifuncional centrado em sete componentes: 1) Um «pagamento de base» por hectare, cujo montante deve ser harmonizado em função dos critérios económicos ou administrativos, a nível nacional



ou regional, e submetido a um processo de convergência (dita «interna»); 2) Uma componente «ecológica», sob a forma de ajuda complementar para compensar os custos associados à produção de bens públicos para o ambiente não remunerados pelo mercado; 3) Um pagamento suplementar aos jovens agricultores; 4) Um «pagamento redistributivo» que permita reforçar o apoio aos primeiros hectares de uma exploração; 5) Um apoio adicional aos rendimentos nas zonas condicionadas por limitações naturais; 6) Uma ajuda vinculada à produção para determinadas zonas ou determinados tipos de agricultura por motivos económicos ou sociais; 7) Um regime simplificado opcional a favor dos «pequenos agricultores» com pagamentos inferiores a 1 250 euros. As três primeiras componentes são obrigatórias para os Estados-Membros e as quatro últimas são facultativas. Os Estados-Membros devem consagrar 30 % da sua dotação nacional de pagamentos diretos a pagamentos «ecológicos». Os restantes 70 % devem ser afetados a pagamentos «de base», após dedução de todos os montantes autorizados para as reservas nacionais de direitos (obrigatórias até 3 % das dotações nacionais), bem como para os pagamentos complementares a título de pagamentos redistributivos (até 30 %), os pagamentos em favor dos jovens agricultores (até 2 %) ou das zonas desfavorecidas (até 5 %), ou sob a forma de pagamentos vinculados à produção (até 15 %). As novas ajudas por hectare estão reservadas exclusivamente para os agricultores ativos (com base numa lista negativa a definir por cada Estado). Por outro lado, até 2019 as ajudas são submetidas a um processo parcial de convergência (dita «externa») entre os Estados-Membros, sem eliminar por completo a heterogeneidade no conjunto do território europeu (devida aos envelopes de ajudas e às superfícies elegíveis — em 2015 — atribuídas a cada Estado).

B. Elementos-chave

1. Regime de pagamento de base / pagamento simplificado por superfície (obrigatório para os Estados)

Ao abrigo do novo regime de pagamento de base, os Estados-Membros devem consagrar cerca de 70 % da sua dotação nacional a pagamentos diretos, após dedução dos montantes afetados aos jovens agricultores e de outros pagamentos opcionais para zonas desfavorecidas, pequenos agricultores, pagamentos redistributivos ou pagamentos «associados». Para doze Estados-Membros o prazo de expiração do regime de pagamento único por superfície — mais simples devido ao seu carácter forfetário — é prorrogado até 2020. No tocante à «convergência interna», os Estados-Membros que, em 2013, mantinham ajudas baseadas em referências históricas devem adotar montantes por hectare mais homogêneos. Para tal, podem escolher de entre várias possibilidades: ou adotar uma abordagem nacional ou regional (com base em critérios administrativos ou agronómicos) que permita alcançar uma taxa fixa regional ou nacional até 2019 ou garantir que as explorações que recebem menos de 90 % da taxa média regional ou nacional recebam um aumento gradual das ajudas, desde que cada agricultor beneficie, em 2019, de um pagamento correspondente a, no mínimo, 60 % da média regional ou nacional. Os montantes afetados aos agricultores que recebam mais do que a média regional ou nacional serão ajustados proporcionalmente, podendo os Estados-Membros limitar as eventuais «perdas» de apoio a 30 %.



2. Mecanismos de redistribuição dos pagamentos de base (facultativos)

Os Estados-Membros têm o direito de efetuar um pagamento redistributivo para os primeiros hectares, ao qual podem afetar até 30 % da dotação nacional, quer para os primeiros 30 hectares, quer até à superfície média das explorações se esta for superior a 30 hectares. Outra possibilidade consiste em aplicar um limite máximo ao pagamento por hectare. Os Estados-Membros que aplicam o pagamento redistributivo podem ser isentos da degressividade obrigatória dos pagamentos de base a partir de 150 000 euros (5 % no mínimo).

3. Regime para jovens agricultores (obrigatório para os Estados)

Para incentivar a renovação das gerações, o pagamento de base destinado aos jovens agricultores — novos agricultores com idade inferior a 40 anos que se instalaram há menos de cinco anos — é aumentado em um quarto durante os cinco primeiros anos após a sua instalação. Este financiamento é efetuado até 2 % da dotação nacional e será obrigatório para todos os Estados-Membros. Trata-se de uma medida complementar para além de outras medidas a favor dos jovens agricultores ao abrigo dos programas de desenvolvimento rural.

4. Ecologização (obrigatório para os Estados com aplicação flexível)

Para além do pagamento de base ou do pagamento único por superfície, cada exploração receberá um pagamento adicional por hectare se respeitar determinadas práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente. Os Estados-Membros devem obrigatoriamente afetar 30 % das suas dotações nacionais a este pagamento «ecológico». Neste âmbito estão previstas três medidas:

- A diversificação das culturas: o agricultor deve cultivar pelo menos duas espécies diferentes se a sua superfície de terras aráveis for superior a 10 hectares; se for superior a 30 hectares, deve haver, no mínimo, três culturas; a cultura principal não deve cobrir mais de 75 % das terras aráveis (as duas culturas principais devem cobrir, no máximo, 95 %);
- A manutenção dos prados permanentes existentes;
- A criação de uma superfície de interesse ecológico de, pelo menos, 5 % das terras aráveis da exploração para explorações com mais de 15 hectares (sem contar com os prados permanentes e as culturas perenes): orlas dos campos, sebes, árvores, terras em pousio, particularidades topográficas, biótopos, faixas de proteção, superfícies florestadas, culturas fixadoras de azoto.

O não cumprimento dos requisitos de «ecologização» acarretará sanções extremamente elevadas: após a fase de transição, os infratores perderão até 125 % dos seus pagamentos de «ecologização». Para evitar uma penalização dos agricultores que já se preocupavam com questões ambientais e de sustentabilidade, o regulamento prevê um sistema de equivalência «ecológica», segundo o qual a aplicação antecipada de práticas favoráveis ao ambiente é considerada como cumprimento destes requisitos de base. Nomeadamente, não serão impostos requisitos adicionais aos produtores que praticam uma agricultura biológica, desde que esteja provado que as suas práticas comportam indubitavelmente um



benefício ecológico. Para os outros agricultores, os regimes agroambientais podem incluir medidas que sejam consideradas equivalentes. Uma lista dessas medidas equivalentes encontra-se no novo regulamento. Para evitar um duplo financiamento das mesmas medidas, as ajudas a título de programas de desenvolvimento rural devem ter em conta os requisitos de «ecologização».

5. Pagamentos não dissociados (facultativos para os Estados)

Para colmatar eventuais impactos negativos da «convergência interna» em setores ou zonas particularmente sensíveis, os Estados-Membros podem prever pagamentos não dissociados, isto é, associados a produtos específicos. A opção limita-se a 8 % da dotação nacional se o Estado-Membro pagar de imediato ajudas não dissociadas, ou a 13 % se o nível destas for superior a 5 %. A Comissão pode autorizar, caso necessário, um nível superior. Por outro lado, existe a possibilidade de acrescentar 2 % para pagamentos destinados a proteaginosas.

6. Zonas com condicionantes naturais (menos favorecidas) (pagamento facultativo)

Os Estados-Membros ou as respetivas regiões podem conceder um pagamento adicional, que pode ir até 5 % da dotação nacional para as zonas classificadas como zonas sujeitas a condicionantes naturais.

7. Agricultores ativos (obrigatório para os Estados, mas de aplicação flexível)

Para resolver o problema dos agricultores «inativos» e suprir várias lacunas jurídicas que permitem às empresas reclamar pagamentos diretos, embora a sua atividade principal não seja no setor agrícola, a reforma reforça as normas que definem um agricultor «ativo». Por outro lado, os Estados-Membros são obrigados a respeitar uma nova lista negativa de atividades que não podem receber pagamentos diretos, a menos que a empresa em questão consiga provar que exerce efetivamente uma atividade agrícola (pode-se avançar que o Regulamento «Omnibus» flexibilizou estes critérios de prova [Regulamento (UE) 2017/2393, JO L 350 de 29.12.2017, p. 15]) (ver ficha [3.2.9.](#)). Os Estados-Membros têm, entretanto, a possibilidade de completar a lista negativa incluindo nomeadamente outras atividades.

8. Superfícies elegíveis (com aplicação flexível)

O ano de 2015 é definido como sendo o novo ano de referência para as superfícies de terras declaradas. Os Estados-Membros que preveem um aumento significativo das superfícies declaradas admissíveis estão autorizados a limitar o número de direitos ao pagamento para 2015 a 135 % ou a 145 % da superfície total declarada em 2009.

9. Regime dos pequenos agricultores (facultativo)

A nova PAC permite que os Estados-Membros concedam aos pequenos agricultores o benefício de um regime simplificado para os casos de pagamentos anuais até 1 250 euros, independentemente do tamanho da exploração. Os participantes ficam sujeitos a requisitos de condicionalidade menos estritos e ficam isentos da «ecologização». O custo total do regime dos pequenos agricultores não deve ser superior a 10 % da dotação nacional, exceto se o Estado-Membro optar por atribuir aos pequenos agricultores o montante que receberiam se não beneficiassem deste regime.



10. Condicionalidade (obrigatório)

As disposições em matéria de condicionalidade são confirmadas e simplificadas mediante a subordinação dos pagamentos diretos ao cumprimento pelos agricultores:

- a) das condições estabelecidas pelos Estados-Membros relativas às condições agronómicas e ambientais que visam limitar a erosão dos solos, manter a estrutura e os níveis de matérias orgânicas dos solos e assegurar um nível mínimo de manutenção;
- b) das normas europeias em vigor em matéria de saúde pública e de saúde animal, assim como ambientais e de bem-estar dos animais. Caso um agricultor não respeite as regras da condicionalidade, os pagamentos diretos a que se pode habilitar são parcialmente reduzidos ou, inclusivamente, totalmente suprimidos. O regulamento confirma que a Diretiva-Quadro relativa à água e a Diretiva relativa à utilização sustentável dos pesticidas serão incorporadas no sistema de condicionalidade logo que os Estados-Membros demonstrem que foram corretamente aplicadas e que se tenha definido claramente as obrigações dos agricultores neste domínio.

11. Mecanismo de disciplina orçamental e financeira (obrigatório)

A aplicação do mecanismo de disciplina orçamental tem por objetivo manter as despesas do primeiro pilar da PAC abaixo dos limites máximos orçamentais anuais fixados no quadro plurianual das Perspetivas Financeiras (ver ficha [1.4.3.](#)). Será proposto um ajustamento dos pagamentos diretos sempre que as previsões indicarem que o total das despesas previstas foi ultrapassado no decurso de um dado exercício. A eventual redução não será aplicável aos primeiros 2 000 euros pagos ao agricultor. Por outro lado, os pagamentos diretos efetuados previamente aos agricultores poderão também ser reduzidos até 400 milhões de euros em cada exercício para alimentar a nova reserva de crise dos mercados (ver ficha [3.2.4.](#)).

12. Sistema integrado de gestão e de controlo (obrigatório)

O sistema integrado de gestão e de controlo (SIGC, conhecido igualmente pelo acrónimo inglês «IACS») é confirmado e reforçado passando a incluir, pelo menos, os seguintes elementos: uma base de dados informatizada, um sistema de identificação das parcelas agrícolas, um sistema de identificação e de registo dos direitos a pagamento direto, um sistema integrado de controlo e um sistema de identificação de cada agricultor que apresente um pedido de ajuda.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

Em 13 de março de 2013, o Parlamento Europeu aprovou um conjunto de resoluções sobre as propostas legislativas relativas à PAC pós-2013 [[P7_TA\(2013\)0084](#) a [P7_TA\(2013\)0087](#), JO C 36 de 29.1.2016, pp. 240 a 704], que serviram como mandato de negociação com o Conselho. Na sequência de vários trilogos, chegou-se a um acordo político em 26 de junho de 2013. Não obstante, foi necessário um trabalho de conciliação entre o Parlamento e o Conselho para clarificar certos aspetos financeiros relativos aos pagamentos diretos e ao desenvolvimento rural. Resolvidas estas questões, em 20 de novembro de 2013, logo após a adoção do quadro financeiro plurianual 2014-2020, o Parlamento Europeu aprovou uma série de resoluções [[P7_TA\(2013\)0490](#) a [P7_TA\(2013\)0494](#), JO C 436 de 24.11.2016, p. 270 a 280] em que reitera a sua opinião positiva sobre a nova PAC. Assim, no contexto



da revisão intercalar do Quadro Financeiro Plurianual para 2014-2020, as alterações apresentadas pelo Parlamento contribuíram para melhorar as regras dos pagamentos ecológicos e dos pagamentos aos jovens agricultores. O acordo com o Conselho foi alcançado em outubro de 2017 e o regulamento foi publicado em dezembro de 2017 [Regulamento (UE) n.º 2017/2393, JO L 350 de 29.12.1017, p. 15].

Albert Massot
05/2019

