



## O FINANCIAMENTO DA PAC

O financiamento da política agrícola comum foi tradicionalmente assegurado por um único fundo, o Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, (FEOGA), substituído em 1 de janeiro de 2007 pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader).

### BASE JURÍDICA

Artigo 40.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE);  
Regulamentos (UE) n.º 1306/2013 e Regulamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013 (JO L 347 de 20.12.2013).

### EVOLUÇÃO DO QUADRO FINANCEIRO AGRÍCOLA

Criada em janeiro de 1962, a política agrícola comum (PAC) estava organizada em torno do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA). Em 1964, este dividiu-se em duas secções, a saber, a secção «Garantia» e a secção «Orientação», regidas por regras diferentes.

- A secção «Garantia», de longe a mais importante, tinha por objeto o financiamento das despesas decorrentes da aplicação da política dos mercados e dos preços. Estas despesas caracterizam-se pela sua imprevisibilidade e, por conseguinte, são objeto de adaptações que visam ajustar as previsões de dotações às necessidades reais, através de orçamentos rectificativos. Regra geral, o FEOGA-Garantia financiava integralmente as medidas de intervenção nos mercados.
- A secção «Orientação» contribuía para o financiamento das operações da política estrutural e do desenvolvimento das zonas rurais. Ao contrário do FEOGA-Garantia, o FEOGA-Orientação assentava no princípio do cofinanciamento.

Desde 1988, para travar o aumento das despesas da PAC, as suas dotações são submetidas a uma disciplina orçamental rígida, através da instauração de uma linha diretriz agrícola de carácter plurianual (Decisão 88/377/CEE, completada pelo Acordo Interinstitucional de 22 de junho de 1988, no âmbito do pacote «Delors I») (ver ficha [1.4.3.](#)).

Após o Tratado de Maastricht e o Conselho Europeu de Edimburgo (dezembro de 1992), o quadro financeiro foi reformulado (pacote «Delors II»). O Acordo Interinstitucional de 1988 deu lugar a um novo acordo de disciplina orçamental para o período 1993-1999 (JO C 331 de 7.12.1993). Por seu turno, a Decisão 88/377/CEE deu lugar à Decisão 94/729/CE (JO L 293 de 12.11.1994), que confirmou o princípio



segundo o qual a disciplina financeira se aplicaria ao conjunto das políticas comuns. A Agenda 2000 (ver ficha [3.2.3.](#)) retomou a linha diretriz agrícola nas perspetivas financeiras 2000-2006 (JO C 172 de 18.6.1999). Paralelamente, as modalidades de financiamento da PAC foram definidas pelo novo Regulamento (CE) n.º 1258/1999 (JO L 160 de 26.6.1999, p. 103).

O Quadro Financeiro Plurianual para o período 2007-2013 foi aprovado em 2006 (JO C 139 de 14.6.2006) (ver ficha [1.4.3.](#)). A respetiva rubrica 2, «Conservação e gestão dos recursos naturais», compreendia o orçamento agrícola e rural, o ambiente e a pesca (413 mil milhões de euros a preços correntes, ou seja, 42,3 % das dotações de autorização globais para a UE a 27). A revisão das disposições de financiamento da PAC inscreveu-se também nos debates de preparação das perspetivas financeiras 2007-2013.

- O Regulamento (CE) n.º 1290/2005 (JO L 209) dividiu o FEOGA em dois fundos distintos, a saber, o Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader). O FEAGA financia ou, por vezes, cofinancia com os Estados-Membros as despesas da organização comum de mercado (OCM) (ver ficha [3.2.4.](#)), os apoios diretos às explorações (ver ficha [3.2.5.](#)), a contribuição da União para as ações de informação e promoção dos produtos agrícolas no mercado interno e nos países terceiros, bem como diversas despesas pontuais da União, tais como as ações veterinárias e a recolha e utilização de recursos genéticos.
- O Regulamento (CE) n.º 1290/2005 foi acompanhado pelo Regulamento (CE) n.º 1698/2005 (JO L 277 de 21.10.2005) relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Feader, devido às especificidades financeiras e de programação do segundo pilar da PAC (ver ficha [3.2.6.](#)). O Feader cofinancia o reforço da competitividade dos setores agrícola e florestal, as medidas agroambientais, a melhoria da qualidade de vida nas zonas rurais e o incentivo à diversificação da economia rural, bem como a constituição de capacidades locais (Iniciativa «Leader») (ver ficha [3.2.6.](#)).

A secção «Garantia» figurou sempre entre as despesas obrigatórias (DO) do orçamento comunitário que decorrem diretamente do Tratado ou dos atos adotados por força deste. Por outro lado, as despesas do FEOGA-Orientação estavam classificadas na sua totalidade como não obrigatórias (DNO). Até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa (ver ficha [3.2.1.](#)), o Conselho, primeiro ramo da autoridade orçamental da UE, teve tradicionalmente a última palavra sobre as DO no processo de elaboração do orçamento anual. Em contrapartida, o Parlamento Europeu detinha o poder de decisão sobre as DNO no limite de um limiar máximo de aumento, o qual é calculado pela Comissão com base em parâmetros económicos. De acordo com o TFUE (ver ficha [3.2.1.](#)), esta distinção foi eliminada e, a partir de agora, os dois ramos da autoridade orçamental (Parlamento Europeu e Conselho) decidem conjuntamente sobre a totalidade das despesas agrícolas.

No que diz respeito ao período 2014-2020, o Parlamento Europeu aprovou, em 19 de novembro de 2013 (resoluções [P7\\_TA\(2013\)0455](#) e [P7\\_TA\(2013\)0456](#), JO C 436 de 24.11.2016], o regulamento sobre o novo Quadro Financeiro Plurianual



[Regulamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013, JO L 347 de 20.12.2013] e o Acordo Interinstitucional sobre a boa gestão financeira (JO C 373 de 20.12.2013). Além disso, a reforma de 2013 revogou os Regulamentos (CE) n.º 1290/2005 e n.º 1698/2005, que foram substituídos pelo Regulamento (UE) n.º 1306/2013 relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da PAC e pelo Regulamento (UE) n.º 1305/2013 relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Feader (JO L 347 de 20.12.2013).

O novo Quadro Financeiro Plurianual fixa um orçamento total para a rubrica «Preservação e gestão dos recursos naturais» (incluindo a PAC) de 373,17 mil milhões de euros expressos a preços de 2011, ou seja, 38,9 % das dotações de autorização globais para a UE a 28. A regulação dos mercados agrícolas e os pagamentos diretos representam 28,9 % das autorizações totais previstas (ver ficha [3.2.10.](#), quadro I, linha B). Por outro lado, as medidas de desenvolvimento rural representam 8,8 % das mesmas autorizações (ver ficha [3.2.10.](#), quadro I, linha C). Assim, o orçamento agrorural previsto para o ano 2020 é de 49 mil milhões de euros, o equivalente a 34,9 % do total, isto é, abaixo da percentagem atribuída à PAC no início das perspetivas financeiras (40,5 % em 2014) (ver ficha [3.2.10.](#), quadro I, linha D).

O quadro financeiro plurianual relativo à agricultura foi modificado em 2015, na sequência das transferências entre os dois pilares da PAC acordados pelos Estados-Membros [Regulamento de execução (UE) n.º 2015/141 (JO L 24 de 30.1.2015)]. O quadro abaixo indica o peso financeiro definitivo da OCM, dos pagamentos diretos e do desenvolvimento rural no âmbito da PAC.

<b>Orçamento da PAC para 2014-2020 (UE-28)</b>	<b>Total para 2014-2020 (mil milhões de euros a preços correntes)</b>	<b>% PAC</b>
MEDIDAS NOS MERCADOS (OCM)	19,002	
a) Receitas afetadas	(4,704)	
b) Reserva de crise	+3,155	
A) TOTAL DA OCM [a) + b)]	17,453	4,3 %
PAGAMENTOS DIRETOS (PD)	298,438	
c) Transferências a favor do segundo pilar	(7,369)	
d) Transferências a favor dos PD	+ 3,359	
e) BALANÇO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS [c) + d)]	(4,010)	
f) Reserva de crise	(3,155)	
B) TOTAL DOS PD [e) + f)]	291,273	71,3 %
TOTAL DO PRIMEIRO PILAR [A) + B)]	308,726	75,6 %
MEDIDAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL (DR)	95,577	
g) Balanço líquido a favor do segundo pilar	+ 4,010	
C) TOTAL DO SEGUNDO PILAR (DR)	99,587	24,4 %
TOTAL DA PAC 2014-2020 [A) + B) + C)]	408,313	100 %

Em 2016, a Comissão lançou uma revisão intercalar do quadro financeiro plurianual para 2014/2020 ([COM\(2016\)0605](#)). As negociações agrícolas relativas ao chamado



Regulamento «Omnibus» foram concluídas em outubro 2017. Ainda que os montantes totais da PAC não tenham sido afetados, a referida revisão incluiu alguns reescalamentos dos atos de base agrícolas de 2013 [Regulamento (UE) n.º 2393/2017, JO L 350 de 29.12.2017] (ver ficha [3.2.9.](#)).

## **EVOLUÇÃO DAS DESPESAS AGRÍCOLAS E RURAIS**

### **A. Panorâmica**

O orçamento da União para 2020 prevê um total de 168,68 mil milhões de euros de dotações de autorização. Os pagamentos diretos representam 24 % das dotações (40,6 mil milhões de euros), as medidas de desenvolvimento rural 8,7 % (14,6 mil milhões de euros) e outras despesas 1,7 %. No total, a PAC representa, em 2020, 34,5 % do orçamento da União (58,12 mil milhões de euros).

A parte das despesas agrícolas no orçamento da União Europeia tem registado um decréscimo desde há vários anos. Enquanto a PAC representava 66 % do orçamento da União no início dos anos 1980, para o período 2014-2020, apenas representa 37,8 %. A partir de 1992, data da primeira grande reforma da PAC e do aumento em flecha das ajudas diretas, as despesas agrícolas mantiveram-se estáveis em termos reais, à exceção dos anos 1996 e 1997 (devido à crise das «vacas loucas» e à adesão de três novos Estados-Membros). Por conseguinte, o custo orçamental da PAC relativamente ao rendimento nacional bruto (RNB) da União diminuiu de 0,54 % em 1990 para 0,34 % previstos para 2020.

### **B. Repartição das despesas por categoria e por setor**

As despesas do primeiro pilar (44,3 mil milhões de euros, segundo o último relatório financeiro publicado em 2018) são compostas, até 93,5 %, por ajudas diretas atribuídas aos agricultores (41,5 mil milhões de euros) (ver ficha [3.2.10.](#), quadro V, coluna 1, alíneas a) e b)). O aumento exponencial das ajudas diretas a partir de 1992 tem por contrapartida uma redução paralela das outras despesas do FEOGA-Garantia/FEAGA: os subsídios à exportação praticamente desapareceram em 2018 e as demais intervenções no mercado (armazenamento, ações de promoção e de informação, programas de distribuição a favor das escolas) não ultrapassam os 2,7 mil milhões de euros (6,1 % do total) (ver ficha [3.2.4.](#), quadro 1).

### **C. Repartição por país e por tipos de explorações**

Como se pode ver no quadro V relativo ao exercício orçamental de 2018 (ver ficha [3.2.10.](#)), a França é a primeira beneficiária da PAC (16,9 %), seguida da Espanha (12,1 %), da Alemanha (10,8 %) e da Itália (9,5 %). No entanto, no que se refere ao Feader, a França e a Roménia vêm à cabeça dos beneficiários (14,1 % e 9,4 % dos pagamentos efetivos em 2018, respetivamente), seguidas da Alemanha (9,1 %) e da Itália (8,6 %). Convém assinalar a influência reduzida dos novos Estados-Membros (UE-13) sobre o FEAGA (22,5 % em 2018). Em contrapartida, estes países recebem já uma parte assinalável do Feader (32,3 %), no âmbito da prioridade atribuída à modernização das estruturas agrícolas e ao desenvolvimento das zonas rurais.

O quadro V, coluna 2 (ver ficha [3.2.10.](#)) ilustra também a distribuição desigual das ajudas diretas da PAC ao nível das explorações: 75,2 % dos beneficiários da PAC



da UE-28 receberam em 2018 menos de 5 000 euros anuais, com um montante total equivalente a 15,7 % do total das ajudas diretas pagas pelo FEAGA. Em contrapartida, uma percentagem mínima de explorações (123 578 de um total de 6,37 milhões, ou seja, 1,9 %) recebe mais de 50 000 euros, totalizando um montante que equivale a 12,8 mil milhões de euros (30,8 % do total das ajudas diretas pagas em 2016). Os países com uma percentagem mais elevada de grandes explorações (ou sociedades) beneficiárias da PAC são a Dinamarca, a França, a República Checa, o Reino Unido e a Eslováquia. Esta situação levanta problemas quanto à legitimidade da ajuda à luz dos princípios aplicados a todos os cidadãos (progressividade fiscal, luta contra a desigualdade).

## O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

Os Acordos Interinstitucionais de 1988, de 1993, de 1999 e de 2006 permitiram ao Parlamento Europeu ter maior influência nas despesas obrigatórias. No final de junho de 2013, as longas negociações sobre o regulamento relativo ao quadro financeiro para o período 2014-2020 resultaram num acordo político, adotado em novembro de 2013 pelos dois ramos da autoridade orçamental. Tirando partido da influência que lhe confere a necessidade de dar a sua aprovação em plenário, o Parlamento pôde modificar o acordo de princípio do Conselho Europeu de 7 e 8 de fevereiro de 2013. Entre as referidas modificações figuram, nomeadamente, uma maior flexibilidade na gestão das rubricas, o reforço da unidade do orçamento, a mobilização imediata pelos Estados-Membros das dotações por liquidar do orçamento de 2013 ou o aumento das dotações afetadas à rubrica 1 (competitividade) [Resoluções [P7\\_TA\(2013\)0455](#) e [P7\\_TA\(2013\)0456](#)]. Por seu turno, a Comissão da Agricultura e do Desenvolvimento Rural melhorou alguns aspetos financeiros da nova PAC, na sequência dos últimos trilogos que tiveram lugar em setembro de 2013. Estas alterações permitiram-lhe dar luz verde ao conjunto dos textos regulamentares em 20 de novembro de 2013 [Resoluções [P7\\_TA\(2013\)0490](#) à [P7\\_TA\(2013\)0494](#), JO C 436 de 24.11.2016]. Os cinco novos regulamentos foram publicados em 20 de dezembro de 2013 (JO L 347 de 20.12.2013). A proposta de quadro financeiro plurianual para o período pós-2020 (sem o Reino Unido) foi apresentada em 2 de maio de 2018 (ver fichas [3.2.9](#) e [3.2.10](#)).

Albert Massot  
02/2020

