



INSTRUMENTOS DA PAC E RESPECTIVAS REFORMAS

A Política Agrícola Comum (PAC) conheceu, ao longo dos tempos, cinco grandes reformas, as mais recentes das quais em 2003 (revisão intercalar), 2009 (o «exame de saúde») e 2013 (para o período financeiro 2014-2020). Os primeiros debates sobre a PAC pós-2020 começaram em 2016 e as propostas legislativas correspondentes foram apresentadas em junho de 2018.

BASE JURÍDICA

Artigos 38.º a 44.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Regulamentos (UE) n.ºs 1303/2013 a 1308/2013 (JO L 347, de 20.12.2013).

OBJETIVOS

As reformas sucessivas da PAC permitiram adaptar os mecanismos utilizados para alcançar os objetivos estabelecidos no Tratado (ver ficha [3.2.1.](#)). Aliás, a última reforma atribuiu novos objetivos à PAC (artigo 110.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1306/2013): económicos (garantir a segurança alimentar através de uma produção agrícola viável, melhorar a competitividade e a repartição do valor na cadeia alimentar), ambientais (utilizar os recursos naturais de forma sustentável e lutar contra as alterações climáticas) e territoriais (garantir o dinamismo económico e social das zonas rurais).

RESULTADOS

A. A reforma de 1992: a grande inflexão

Desde a sua introdução, em 1962, a PAC tem cumprido os seus objetivos, garantindo a segurança do abastecimento alimentar. Posteriormente, com a sua política de preços de apoio muito elevados em relação aos preços do mercado mundial e a garantia de compra ilimitada, a PAC começou a produzir cada vez mais excedentes. Para acabar com a disparidade crescente entre a oferta e a procura e controlar as despesas agrícolas, o Conselho introduziu uma alteração radical na PAC, substituindo um sistema de proteção através dos preços por um sistema de ajudas compensatórias aos rendimentos.

Na sequência de uma baixa significativa dos preços garantidos das grandes culturas, as perdas de rendimentos daí resultantes foram totalmente compensadas por ajudas diretas por hectare. Relativamente às produções pecuárias, as reduções do preço da carne de bovino foram compensadas pela atribuição de prémios por cabeça de gado.



Estas ajudas diretas por hectare e estes prémios por cabeça de gado foram incluídos na «caixa azul» da Organização Mundial do Comércio (ver ficha [3.2.7.](#)).

B. A Agenda 2000: uma nova etapa para completar a reforma de 1992

O Conselho Europeu do Luxemburgo de 1997, ao declarar que a agricultura europeia devia ser multifuncional, sustentável, competitiva e distribuída por todo o território, definiu o objetivo estratégico da nova reforma. Na sequência do acordo celebrado após o Conselho Europeu de Berlim de 24 e 25 de março de 1999, a reforma incidiu essencialmente nos seguintes elementos:

- um novo alinhamento dos preços internos pelos preços mundiais, parcialmente compensado por ajudas diretas aos produtores;
- a introdução, pelos Estados-Membros, do princípio do respeito das condições ambientais (ecocondicionalidade) para a atribuição das ajudas e da possibilidade de as reduzir (modulação) para financiar medidas de desenvolvimento rural;
- o reforço, em consonância com as conclusões da conferência de Cork de 1996, das medidas estruturais em vigor, no âmbito de uma nova política de desenvolvimento rural, que passou a ser designada por «segundo pilar da PAC» (ver ficha [3.2.6.](#));
- a estabilização orçamental, mediante um quadro financeiro rigoroso para o período de 2000-2006.

C. A reforma de junho de 2003: rumo a uma PAC assente em ajudas dissociadas

Na Cimeira de Berlim de 1999, os Quinze, em cumprimento das propostas da Agenda 2000, convidaram a Comissão a efetuar um exame intercalar, em 2002, com vista a avaliar o impacto da anterior reforma da PAC. Esta revisão intercalar acabou por se tornar a reforma mais ambiciosa que a PAC conheceu até agora, centrada em quatro objetivos primordiais: estabelecer uma maior ligação entre a agricultura europeia e os mercados mundiais, preparar o alargamento da União Europeia, responder melhor às novas exigências da sociedade em matéria de preservação do ambiente e de qualidade dos produtos (com uma opinião pública perturbada por sucessivas crises sanitárias) e tornar a PAC mais compatível com as expectativas dos países terceiros.

Em 26 de junho de 2003, os ministros da agricultura da União, reunidos no Luxemburgo, chegaram a um acordo que, na prática, remodelou profundamente a PAC e introduziu uma série de novos princípios ou mecanismos:

- a dissociação das ajudas em relação aos volumes produzidos, para melhor orientar as explorações em função do mercado e reduzir as distorções no que diz respeito à produção e à comercialização de produtos agrícolas. Estas ajudas dissociadas passaram a ser um «pagamento único à exploração», centrado na estabilidade dos rendimentos;
- a condicionalidade (em inglês, «cross-compliance»), que subordinou os pagamentos únicos ao respeito de uma série de critérios em matéria de ambiente e de saúde pública, dando assim resposta às expectativas dos cidadãos europeus;



- a compatibilidade com as regras da Organização Mundial do Comércio, na medida em que o objetivo final da dissociação das ajudas era a inclusão do regime de pagamento único na «caixa verde» (ver ficha [3.2.7.](#));
- a redistribuição pública dos direitos de pagamento atribuídos às explorações segundo referências históricas, através de dois mecanismos: a modulação, que permite a transferência das dotações entre os dois pilares da PAC para reforçar o desenvolvimento rural, e a eventual aplicação de um modelo regional de dissociação, que permite uma harmonização dos pagamentos por hectare atribuídos de acordo com critérios territoriais;
- a disciplina financeira, princípio consagrado posteriormente nas perspetivas financeiras para 2007-2013 (JO C 139 de 14.6.2006), em virtude do qual o orçamento do primeiro pilar da PAC foi congelado e foram impostos limites máximos anuais obrigatórios;
- por último, foi criada, em 2007, uma organização comum única dos mercados (OCM única), que codifica os mecanismos de regulação das 21 organizações comuns de mercado (OCM) existentes (Regulamento (CE) n.º 1234/2007, JO L 299 de 16.11.2007).

D. O «exame de saúde» de 2009: consolidação do quadro da reforma de 2003

O «exame de saúde», aprovado pelo Conselho em 20 de novembro de 2008, procedeu à revisão de um vasto leque de medidas aplicadas na sequência da reforma da PAC de 2003. Este exame visava:

- reforçar a dissociação total das ajudas através da eliminação progressiva dos últimos pagamentos ligados à produção, integrando-os no regime de pagamento único à exploração;
- reorientar parcialmente os fundos do primeiro pilar em prol do desenvolvimento rural através do aumento da taxa de modulação das ajudas diretas;
- flexibilizar as regras de intervenção pública e de controlo da oferta, a fim de não travar a capacidade de reação dos agricultores aos sinais do mercado.

E. A reforma de 2013: uma abordagem mais abrangente e mais integrada

A reforma de 2013 constituiu a última etapa deste processo de adaptação da PAC, iniciado mas ainda por concluir (Regulamentos (UE) n.ºs 1303/2013 a 1308/2013, JO L 347 de 20.12.2013). As grandes linhas da PAC para o período 2014-2020 dizem respeito aos seguintes elementos:

- Conversão das ajudas dissociadas num sistema de apoio multifuncional. A fase da dissociação da produção das ajudas agrícolas a favor de um apoio genérico aos rendimentos, iniciada em 2003, dá lugar a uma fase de nova associação dos instrumentos a objetivos específicos, eliminando qualquer referência ao passado («targeting»). Os pagamentos únicos às explorações são substituídos por um sistema de pagamentos por níveis ou estratos, com sete componentes: 1) um «pagamento de base»; 2) um pagamento «verde», em prol de bens públicos ambientais (pagamento por ecologização); 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 marcadas por condicionantes naturais; 6) ajudas associadas à produção; 7) por último, um regime simplificado a favor dos pequenos agricultores. As novas ajudas por hectare estão reservadas apenas aos agricultores ativos (ver ficha [3.2.5.](#)). Além disso, prevê-se que as dotações para os pagamentos diretos disponíveis para cada Estado-Membro sejam progressivamente ajustadas, de tal modo que, até 2019, todos atinjam um pagamento mínimo em euros por hectare (chamado processo de «convergência externa»);

- Consolidação dos dois pilares da PAC: o primeiro pilar, que financia as ajudas diretas e as medidas de mercado, integralmente a cargo do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA); o segundo pilar, em prol do desenvolvimento rural, com um regime de cofinanciamento. A modulação das ajudas diretas a favor do segundo pilar é eliminada e substituída por uma redução obrigatória dos pagamentos de base a partir de 150 000 euros («degressividade»). A flexibilidade entre os pilares foi igualmente reforçada: desde 2015, os Estados-Membros têm a possibilidade de transferir fundos inicialmente atribuídos nos dois sentidos (do primeiro pilar para o segundo, até 15 %, e do segundo para o primeiro, até 25 %, para alguns Estados) (ver ficha [3.2.5.](#));
- Consolidação dos instrumentos da OCM única, agora «redes de segurança», que só intervêm em casos de crise dos preços e de perturbação dos mercados. Além disso, confirma-se a supressão de todas as medidas de controlo da oferta: o regime de quotas açucareiras expirou em 2017 e os direitos de plantação de vinha foram substituídos por um sistema de autorizações a partir de 2016. O novo regime leiteiro sem quotas, em vigor desde 2015, foi precedido pela adoção de um minipacote «leite» (Regulamento (UE) n.º 261/2012, JO L 94 de 30.3.2012). Por outro lado, a nova OCM única cria uma nova «reserva de crise» para responder a eventuais perturbações dos mercados (ver ficha [3.2.4.](#));
- Uma abordagem mais integrada, seletiva e territorial para o desenvolvimento rural. Está prevista uma melhor coordenação das medidas rurais com os restantes fundos estruturais (ver ficha [3.1.1.](#)). A vasta gama de instrumentos existentes no segundo pilar da PAC é simplificada, ficando centrada no apoio à competitividade, à inovação, à agricultura baseada no «conhecimento», à instalação dos jovens agricultores, à gestão sustentável dos recursos naturais e ao desenvolvimento territorial equilibrado (ver ficha [3.2.6.](#)).

Após as decisões de 2013, foram lançadas iniciativas tendentes a adaptar os quadros regulamentares em função da evolução institucional, económica e orçamental. Em 2016, foi lançado um segundo pacote «leite», com o objetivo de reduzir a oferta e fazer face à crise dos preços que afetou os agricultores europeus após a abolição das quotas em 2015 (JO L 242 de 9.9.2016). A Comissão organizou igualmente a conferência «Cork 2.0», em setembro de 2016, vinte anos após a conferência de 1996, e reabriu o debate sobre a política de desenvolvimento rural pós-2020 (ver fichas [3.2.6.](#) e [3.2.9.](#)). Além disso, no contexto da revisão intercalar do quadro financeiro plurianual para 2014-2020 (ver ficha [1.4.3.](#) e [3.2.2.](#)), a Comissão propôs também algumas medidas de simplificação dos atos de base da PAC (Regulamento



«omnibus») (ver ficha [3.2.9.](#)). Este exercício foi concluído antes do final de 2017 e a nova regulamentação foi publicada (Regulamento (UE) 2017/2393, JO L 350, de 29.12.2017). Além disso, o grupo de trabalho sobre os mercados, criado em janeiro de 2016, apresentou o seu relatório final em novembro de 2016, recomendando melhorias a nível da regulação da cadeia alimentar e dos mercados agrícolas que deverão resultar em propostas legislativas. Por último, a Comissão apresentou a sua comunicação sobre «o futuro da alimentação e da agricultura», em novembro de 2017, o Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, em maio de 2018, assim como as disposições legislativas correspondentes, em junho de 2018, iniciando assim o processo de reforma da PAC pós-2020 (ver ficha [3.2.9.](#)).

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento Europeu apoiou, de forma global, todas as reformas da PAC. Subscreveu, designadamente, a maioria das orientações da Comissão para a reforma de 2003, mantendo-se favorável a uma dissociação parcial e rejeitando a noção de degressividade das ajudas ([P5_TA\(2003\)0256](#), de 5 de junho de 2003, JO C 68 de 18.3.2004). Por outro lado, o Parlamento reiterou o pedido de plena codecisão em matéria de política agrícola, objetivo que foi atingido com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa (ver fichas [1.1.5.](#) e [3.2.1.](#)).

Os debates sobre o futuro da PAC para o período pós-2013 começaram a nível parlamentar antes mesmo da apresentação da comunicação e das propostas legislativas da Comissão. Com base num relatório de iniciativa, o Parlamento Europeu aprovou uma resolução em 8 de julho de 2010 (JO C 351 de 2.12.2011, p. 103). Os deputados definiram os eixos prioritários da nova PAC para o século XXI: a segurança do abastecimento alimentar, o comércio justo, a manutenção da atividade agrícola em todo o território da União, a qualidade dos géneros alimentícios, a preservação da biodiversidade e a proteção do ambiente, a remuneração justa dos bens públicos fornecidos pelos agricultores e, por fim, um desenvolvimento rural com base na criação de empregos «verdes». Estes eixos foram confirmados por uma resolução, de 23 de junho de 2011, sobre a comunicação da Comissão relativa à PAC no horizonte 2020 (JO C 390 E de 18.12.2012, p. 49).

O Parlamento alterou as propostas legislativas sobre a PAC para o período pós-2013, tendo o texto daí resultante sido adotado como mandato de negociação com o Conselho (resoluções [P7_TA\(2013\)0084](#), [P7_TA\(2013\)0085](#), [P7_TA\(2013\)0086](#) e [P7_TA\(2013\)0087](#), de 13.3.2013). Nesta base, e após mais de quarenta trólogos, foi alcançado um acordo político e o Parlamento pronunciou-se sobre os novos regulamentos agrícolas em 20 de novembro de 2013, imediatamente após a aprovação do pacote financeiro 2014–2020 (resoluções [P7_TA\(2013\)0490](#) a [P7_TA\(2013\)0494](#), JO C 436 de 24.11.2016, p. 270 a 280).

O Parlamento Europeu começou a trabalhar na reforma da PAC pós-2020 tendo em conta a saída do Reino Unido. Em princípio, a votação em primeira leitura das alterações às propostas da Comissão terá lugar no período de sessões plenárias de junho de 2020 (ver ficha [3.2.9.](#)).



