



RUMO À POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM PÓS-2020

A quinta grande reforma da política agrícola comum (PAC) ocorrida em 2013 entrou em vigor em 2015. As instituições europeias comprometeram-se a adotar uma nova reforma que tenha em conta o quadro financeiro plurianual 2021-2027 até ao final do período em curso (2020).

BASE JURÍDICA

Propostas legislativas sobre a nova PAC pós-2020 [[COM\(2018\) 392](#), 393 e 394, de 1 de junho de 2018] e proposta de um novo quadro financeiro plurianual (QFP) 2021-2027 [[COM\(2018\) 322](#) de 2 de maio de 2018].

APLICAÇÃO DA PAC 2014-2020

Os regulamentos de base da nova PAC foram publicados em dezembro de 2013. Em 2014, os Estados-Membros tiveram de fazer escolhas cruciais, dada a diversidade das modalidades de aplicação do novo sistema de pagamentos diretos e a margem de manobra de que este lhes outorga. A maioria dos Estados-Membros, exceto um (a Alemanha) recorreu à opção de pagamentos associados com taxas muito diversas, oito deles decidiram aplicar o pagamento redistributivo e, por último, 15 Estados-Membros aplicaram o regime dos pequenos agricultores. No que toca à componente ecológica dos pagamentos, cinco Estados-Membros deram aos agricultores a possibilidade de cumprir algumas das suas obrigações através da aplicação de práticas equivalentes. Além disso, a escolha das superfícies de interesse ecológico varia consideravelmente na União Europeia (a escolha mais comum recaiu sobre as superfícies com plantas que fixam o azoto — a que recorrem todos os países à exceção da Dinamarca — ao passo que apenas oito países incluíram os socacos na respetiva lista). Além disso, 15 países transferiram montantes entre os dois pilares: o balanço líquido das transferências do primeiro para o segundo pilar ascendeu a cerca de 4 mil milhões durante o período em causa.

No que diz respeito ao segundo pilar, a Comissão aprovou, entre dezembro de 2014 e dezembro de 2015, os 118 programas de desenvolvimento rural elaborados pelos vinte e oito Estados-Membros. Vinte Estados-Membros optaram por pôr em prática um único programa nacional e oito preferiram utilizar mais de um programa (por exemplo, para melhor refletir a sua estrutura geográfica ou administrativa) (ver ficha [3.2.6.](#)).



RUMO À PAC PÓS-2020

Os trabalhos sobre a PAC pós-2020 tiveram início com a Presidência neerlandesa do Conselho numa reunião informal realizada em maio de 2016. As presidências seguintes do Conselho prosseguiram as diligências encetadas, lançando uma reflexão sobre os principais desafios agrícolas a enfrentar (práticas comerciais desleais na cadeia agroalimentar, alterações climáticas e recursos hídricos, gestão dos riscos ou ainda o papel dos pagamentos associados, etc.).

A Comissão, por seu turno, criou, em janeiro de 2015, um grupo de trabalho encarregado de refletir sobre o futuro da política dos mercados agrícolas, o qual apresentou o seu relatório final em novembro de 2016. Quanto ao segundo pilar, a conferência «Cork 2.0», de setembro de 2016, conduziu à adoção de uma declaração que destaca dez orientações fundamentais para o futuro da política de desenvolvimento rural na Europa.

No quadro da revisão intercalar do quadro financeiro plurianual para 2014-2020, a Comissão adotou, em 14 de setembro de 2016, uma proposta legislativa «omnibus» com consequências para inúmeras políticas europeias ([COM\(2016\)0605](#)), entre as quais a PAC. Em princípio, o objetivo consistia em introduzir adaptações técnicas nos atos de base em vigor, tendo em vista simplificar os instrumentos existentes. Por último, e impulsionada pelo Parlamento Europeu, a operação transformou-se numa mini-reforma da PAC. O Parlamento Europeu inspirou-se nas recomendações do grupo de trabalho para os mercados para apresentar alterações complementares, com vista ao reforço dos mecanismos em vigor. Um acordo com o Conselho foi alcançado em outubro e o texto foi publicado em dezembro de 2017 [Regulamento (UE) n.º 2017/2393, JO L 350 de 29.12.2017]. As melhorias aprovadas dizem respeito ao âmbito de ação das organizações de produtores, ao reforço dos seguros agrícolas e dos instrumentos de estabilização dos rendimentos, às regras aplicáveis aos pagamentos e pagamentos ecológicos aos jovens agricultores e à definição de «agricultor ativo» (permitindo que os Estados-Membros os apliquem de forma muito flexível).

Em fevereiro de 2017, a Comissão lançou uma consulta pública sobre o futuro da PAC, que ficou concluída em maio de 2017. Seguidamente, em 29 de novembro de 2017, a Comissão apresentou uma comunicação intitulada «O futuro da alimentação e da agricultura» [[COM\(2017\) 713](#)]. Este documento, muito vago de um ponto de vista operacional, centrou-se na governação agrícola e anunciou uma mudança radical no modelo de aplicação da PAC. Um relatório de iniciativa do Parlamento Europeu (relatório Dorfmann) sobre a comunicação da Comissão foi seguido de uma resolução aprovada em sessão plenária, em 30 de maio de 2018 ([P8_TA \(2018\) 0224](#)).

CONTEXTO DA REFORMA DA PAC PÓS-2020

A reforma da PAC de 2013 foi decidida em plena recessão. Desde então, o contexto económico e institucional mudou. O crescimento regressou, embora continue a ser muito baixo. Além disso, evoluções geopolíticas aumentaram a incerteza dos mercados (saída do Reino Unido da UE em janeiro de 2020, crise na parceria



tradicional UE-EUA na sequência da eleição do Presidente Trump). Além disso, assiste-se a uma estagnação do multilateralismo comercial, sem que a multiplicação de acordos bilaterais consiga compensar as tendências protecionistas e os conflitos comerciais. Por último, surgem novos desafios relacionados com as alterações climáticas e a sustentabilidade, que acompanham a entrada em vigor do Acordo de Paris (COP21) e os compromissos das Nações Unidas em prol do desenvolvimento sustentável, sem esquecer que as evoluções tecnológicas, em especial a revolução digital, têm consequências importantes para a produção, a transformação e a distribuição de alimentos.

PROPOSTAS LEGISLATIVAS REFERENTES À PAC PÓS-2020

A proposta da Comissão sobre o quadro financeiro plurianual (QFP) para o período 2021-2027 [COM(2018) 322, de 2 de maio de 2018] instituiu o orçamento agrícola do futuro. Embora a União continue a consagrar uma parte significativa do seu orçamento à agricultura (28,5 % do total do período) (ver ficha [3.2.10.](#), quadro I), são visíveis cortes muito significativos em termos reais (-15 %), devido à saída do Reino Unido (contribuinte líquido para o orçamento) e às necessidades de financiamento resultantes das novas prioridades da União (migração, fronteiras externas, economia digital, transportes). O montante total agrícola eleva-se a 324,2 mil milhões de EUR a preços constantes de 2018, que deve ser comparado com o orçamento do período anterior, ou seja, 2014-2020, sem contar com as despesas relativas ao Reino Unido (ver ficha [3.2.10.](#), quadro I, coluna I). O primeiro pilar manteve a sua primazia [Fundo Europeu Agrícola de Garantia ou FEAGA, 78,4 %], embora tenha diminuído em 11 %, ao passo que o desenvolvimento rural foi o mais prejudicado, tendo registado uma diminuição de 28 %.

Com base no novo QFP, a Comissão apresentou três propostas de regulamento, as quais definem o quadro legislativo da PAC para o período 2021-2027 [[COM\(2018\) 0392](#), 0393 e 0394, de 1 de junho de 2018]. O âmago da reforma diz respeito ao modelo de execução da PAC, centrado nos resultados e na subsidiariedade, dando aos Estados-Membros um papel muito mais importante na implantação das intervenções agrícolas. No futuro, caberá à União definir os parâmetros essenciais (objetivos da PAC, requisitos de base, principais tipos de intervenção do primeiro e do segundo pilares), ao passo que os Estados-Membros deverão conceber planos estratégicos, tendo em vista alcançar as metas e os objetivos específicos e quantificados decididos em comum.

A futura PAC centrar-se-á em nove objetivos que refletem a multifuncionalidade económica, ambiental e socio-territorial. A PAC manterá os seus dois pilares e os dois fundos agrícolas destinados a apoiar os programas nacionais em função de uma série de medidas escolhidas de acordo com uma abordagem integrada. De qualquer modo, os pagamentos diretos (dissociados e associados) continuarão a ser os elementos prioritários da nova PAC.

Para além da nova governação da PAC, os outros pontos importantes das propostas de reforma são os seguintes:



- No que se refere ao primeiro pilar, a redistribuição dos apoios diretos está a ganhar uma nova dinâmica: a Comissão propõe uma redução dos pagamentos a partir de 60 000 euros e um limite obrigatório para montantes superiores a 100 000 euros por exploração. Além disso, os programas sectoriais de intervenção são transferidos da organização comum de mercado (OCM) para os novos planos estratégicos nacionais.
- A nova arquitetura ecológica, muito mais flexível na sua conceção e gestão, é confiada às autoridades nacionais. Esta nova arquitetura terá três vertentes: a nova condicionalidade (obrigatória, mas mais flexível a nível dos pormenores); os programas no domínio do clima e do ambiente (que serão financiados pelo FEAGA e substituirão o pagamento ecológico em vigor), assim como as medidas agroambientais e climáticas [financiados pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural ou Feader];
- No atinente ao segundo pilar: o Feader deixou de ser um fundo estrutural ao abrigo do quadro comum da política de coesão; a taxa de cofinanciamento é reduzida em 10 pontos percentuais; a Comissão concentra as intervenções a bem da simplificação, embora algumas medidas se tornem menos visíveis (como a agricultura ecológica); por último, as regras do programa Leader passam a inserir-se no âmbito da política de coesão, ainda que o seu financiamento seja assegurado pelo orçamento agrícola.

DEBATES EM CURSO

As primeiras reações às propostas da Comissão revelam um amplo consenso sobre os objetivos propostos, mas trazem à superfície grandes divergências quanto aos meios para atingir este objetivo e garantir uma gestão mais simples e eficaz.

Os principais pontos de discórdia são os seguintes: os cortes orçamentais previstos na PAC para o período 2021-2027; o alcance dos planos estratégicos nacionais, que poderão ser muito diferentes e não cumprir os objetivos fixados a nível europeu (especialmente a nível ambiental); a imposição de um limite máximo obrigatório às ajudas, que foi considerado demasiado restritivo para a maioria dos Estados-Membros e das suas organizações profissionais, mais favoráveis a uma solução facultativa; o nível e o ritmo da convergência externa das ajudas diretas (sete Estados-Membros solicitaram que fosse acelerada a harmonização do apoio por hectare dos 27, mas oito opuseram-se firmemente a este procedimento); os encargos administrativos decorrentes de novos requisitos de desempenho; por último, o âmbito de aplicação de alguns atos delegados e atos de execução propostos é posto em causa, em especial porque podem ir para além das competências de gestão da Comissão.

Cumprir notar que, sem um acordo a nível financeiro, a reforma da PAC não poderá ser adotada, devido ao peso orçamental dos instrumentos agrícolas. Tal como previsto, a atual divergência profunda de pontos de vista em torno do futuro quadro orçamental teve um impacto nas negociações agrícolas. Em dezembro de 2019, a Presidência finlandesa do Conselho tentou chegar a um compromisso sobre o nível global do quadro financeiro 2021-2027 e a repartição das despesas entre as políticas tradicionais da União (PAC, coesão) e as novas prioridades. A



proposta incluía a redução da dotação financeira plurianual até 1,07 % do rendimento nacional bruto (RNB) europeu, reforçando, simultaneamente, o orçamento para o desenvolvimento rural em 10 mil milhões de EUR (ver ficha [3.2.10.](#), quadro I, coluna 4), sem conduzir a um acordo. Na sequência deste primeiro fracasso, os Chefes de Estado e de Governo da UE reuniram-se de novo em 20 e 21 de fevereiro de 2020. O Presidente do Conselho Europeu, Charles Michel, apresentou uma proposta que, embora aumentando ligeiramente o orçamento total para o período 2021-2027, em comparação com o projeto da Presidência finlandesa (1,074 % do RNB), corresponde a uma diminuição do montante global afetado à PAC de 14 % (ver ficha [3.2.10.](#), quadro I, coluna 5). Após dois dias de debate, persistiram os limites a não ultrapassar impostos pelos defensores da PAC e da política de coesão, por um lado, e os denominados países «frugais», favoráveis a um orçamento mais rigoroso em 1 % do RNB, por outro. Face a este cenário, os representantes de 27 separaram-se sem acordo.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento Europeu reiterou que o financiamento da PAC deveria ser mantido em termos reais após 2020 [[P8_TA\(2018\)0449](#), de 14.11.2018] (ver ficha [3.2.10.](#), quadro I, coluna 3). Seguidamente, a Comissão da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (AGRI) designou relatores para cada ato legislativo: Esther Herranz (Grupo do Partido Popular Europeu) sobre a nova arquitetura da PAC; Ulrike Müller (Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa) sobre a nova regulamentação transversal; e Eric Andrieu (Grupo da Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas no Parlamento Europeu) sobre a proposta alterada de OCM. Em abril de 2019, a comissão AGRI pronunciou-se sobre as três vertentes das propostas. Entre as alterações adotadas, as decisões determinantes dizem respeito ao seguinte:

- OCM: reforço das medidas de controlo da oferta, como extensão do pacote «leite»; melhoria das regras de concorrência para incentivar ainda mais as organizações de produtores e extensão dos instrumentos de regulação ao sector vitivinícola;
- Planos estratégicos: início em 2022; conclusão da convergência externa da ajuda por hectare em 2027; a orientação da dotação financeira para o primeiro pilar (60 % para o pagamento de base e o pagamento redistributivo; 20 % para o programa ecológico; 10 +2 % para o apoio associado; 3 % para os regimes sectoriais); dotação financeira do segundo pilar (que visa 30 % dos objetivos ambientais e 30 % das medidas de investimento e de gestão dos riscos); limitação do auxílio em 100 000 euros, a menos que os Estados-Membros apliquem um pagamento redistributivo de 10 %; limitação a 15 % das transferências do primeiro para o segundo pilar e a 5 % do segundo para a ajuda associada;
- regulamento horizontal melhoria do quadro comum para auditorias e controlos; reserva para crises financiada no valor de 1,5 mil milhões de euros.

Após as eleições europeias de maio de 2019, os novos representantes eleitos começaram a rever as alterações adotadas pela Comagri na legislatura anterior, com vista a concluir a primeira leitura em junho de 2020.

A última fase das negociações agrícolas irá sobrepor-se aos debates sobre o «Pacto Ecológico Europeu», que tiveram início em 11 de dezembro de 2019, com uma



Comunicação da Comissão (COM (2019) 640). O Pacto Ecológico prevê a criação de um modelo de crescimento sustentável e neutro do ponto de vista climático para 2050, que terá efeitos importantes no sistema agroalimentar europeu. Estão previstas propostas específicas, em março de 2020, em vários domínios, nomeadamente, a biodiversidade, as florestas ou os níveis de emissões de gases com efeito de estufa, inclusive a chamada estratégia «do prado ao prato», que visa reforçar a segurança alimentar, reduzir o consumo de pesticidas, fertilizantes e antibióticos, apoiar a inovação agrícola e melhorar a informação dos consumidores. As linhas de ação adotadas no âmbito do Pacto Ecológico terão de ser acompanhadas dos planos estratégicos nacionais a apresentar em 2021, que, em princípio, serão aplicados a partir de 2022.

Albert Massot
02/2020

