OS PAGAMENTOS DIRETOS

A presente ficha temática explica como a União Europeia concede aos agricultores uma forma de apoio ao rendimento designada «pagamentos diretos», que funciona como uma rede de segurança e contribui para aumentar a rentabilidade das explorações agrícolas. Descreve igualmente os vários regimes de pagamento e o seu funcionamento prático, bem como a repartição das despesas previstas para os pagamentos diretos no âmbito dos planos estratégicos da política agrícola comum (PAC).

BASE JURÍDICA

A base jurídica da política agrícola comum (PAC) está estabelecida no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (artigos 38.º a 44.º) (3.2.1).

A PAC é regulada por um conjunto de atos legislativos. Entre outros:

— o Regulamento Planos Estratégicos da PAC (Regulamento (UE) 2021/2115) (3.2.4);

— o Regulamento relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da PAC (Regulamento (UE) 2021/2116) (3.2.5);

— o regulamento relativo às normas em matéria de boas condições agrícolas e ambientais, aos regimes no domínio climático, ambiental e do bem-estar animal, à alteração dos planos estratégicos da PAC, à revisão dos planos estratégicos da PAC e às isenções de controlos e sanções (Regulamento (UE) 2024/1468);

— o regulamento que altera as regras relativas ao sistema de condicionalidade, aos tipos de intervenção sob a forma de pagamentos diretos, aos tipos de intervenção em determinados setores, aos tipos de intervenção de desenvolvimento rural e aos relatórios anuais de desempenho, e que altera as regras relativas às suspensões dos pagamentos, ao apuramento anual do desempenho e aos controlos e sanções (Regulamento (UE) 2025/2649).

MEDIDAS DA PAC DESTINADAS A APOIAR OS AGRICULTORES

A PAC apoia os agricultores através de uma série de medidas:

— Os **pagamentos diretos** são financiados pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e estão previstos no Regulamento Planos Estratégicos da PAC. Constituem uma rede de segurança para os agricultores que, além de auferirem rendimentos abaixo da média em comparação com os auferidos noutros setores económicos, enfrentam mercados voláteis, fenómenos meteorológicos extremos, pragas e doenças e têm um poder de negociação reduzido na cadeia de abastecimento alimentar;

— As **medidas de mercado** (3.2.6) são igualmente financiadas pelo FEAGA e definidas no Regulamento Organização Comum dos Mercados(Regulamento (UE) n.º 1308/2013). Visam apoiar e estabilizar os mercados agrícolas. Algumas apoiam diretamente os agricultores da UE, por exemplo, facilitando a sua participação em

organizações de produtores ou em regimes de qualidade, e ajudando-os assim a reforçar o seu papel na cadeia de abastecimento.

— As **medidas de desenvolvimento rural** (3.2.8) são financiadas pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e por fundos nacionais, tal como previsto no Regulamento Planos Estratégicos da PAC. Visam contribuir para o desempenho económico, social e ambiental das zonas rurais. Estas incluem também medidas de apoio aos agricultores, como, por exemplo, medidas agroambientais, o financiamento de investimentos agrícolas, ferramentas de gestão dos riscos e instrumentos financeiros.

PANORÂMICA

Os regimes de pagamentos diretos regem-se pelos artigos 20.º a 41.º do Regulamento Planos Estratégicos da PAC. Alguns regimes são obrigatórios, enquanto outros podem ser incluídos voluntariamente pelos Estados-Membros nos seus planos estratégicos nacionais da PAC.

— **O apoio ao rendimento de base para garantir a sustentabilidade**, previsto nos artigos 21.º a 28.º do Regulamento (UE) 2021/2115, consiste num pagamento anual por hectare ao qual é consagrado metade do orçamento para pagamentos diretos. Os Estados-Membros podem decidir pagar um montante uniforme por hectare, diferenciar o montante da ajuda em função das diferentes condições socioeconómicas ou agronómicas ou pagar um montante com base nos direitos ao pagamento atribuídos ao abrigo da PAC anterior. Quando optem pelo método dos direitos ao pagamento, os Estados-Membros devem reduzir gradualmente a diferença entre os valores dos direitos ao longo dos anos seguintes, um processo que tem o nome de «convergência». Pode ser concedido um **pagamento aos pequenos agricultores** não superior a 3 000 EUR por ano, como montante fixo ou por hectare (o limite máximo de 3 000 EUR substitui o anterior limite de 1 250 EUR na sequência das alterações de 2025 ao Regulamento Planos Estratégicos da PAC). Esses pagamentos, que são facultativos para os agricultores, substituem todas as outras formas de pagamentos diretos, com exceção dos concedidos no âmbito de regimes ecológicos, se os Estados-Membros assim o decidirem nos seus planos estratégicos da PAC;

— O **apoio redistributivo complementar ao rendimento para garantir a sustentabilidade**, previsto no artigo 29.º do Regulamento (UE) 2021/2115, consiste num pagamento suplementar anual para os primeiros hectares de terras agrícolas concedido aos agricultores que tenham direito ao apoio ao rendimento de base. Os Estados-Membros estabelecem o montante por hectare e o número de hectares por agricultor pelos quais é pago o apoio redistributivo ao rendimento. O objetivo deste regime é redistribuir os pagamentos diretos das explorações de maior dimensão para as explorações agrícolas de pequena ou média dimensão. Pelo menos 10 % do orçamento de cada Estado-Membro consagrado aos pagamentos diretos deve destinar-se a este regime para apoiar as explorações de pequena dimensão, a menos que se consiga efetuar a redistribuição por outros meios;

— O **apoio complementar ao rendimento dos jovens agricultores** (artigo 30.º do Regulamento (UE) 2021/2115) consiste num pagamento suplementar anual destinado aos jovens agricultores que tenham direito ao apoio ao rendimento de base. Os Estados-Membros estabelecem um montante fixo ou um montante por hectare e o número de hectares por agricultor pelos quais é pago este apoio. Fixam igualmente o limite máximo de idade – entre 35 e 40 anos – e a formação e competências exigidas aos eventuais beneficiários;

— Os **regimes para o clima, o ambiente e o bem-estar dos animais (regimes ecológicos)** (artigo 31.º do Regulamento (UE) 2021/2115) ajudam os agricultores que se comprometam a adotar práticas agrícolas benéficas para o clima, o ambiente e o bem-estar dos animais ou destinadas a combater a resistência antimicrobiana. Essas práticas, que devem ir além dos requisitos legais, são enumeradas nos planos estratégicos da PAC. O pagamento anual por hectare concedido ao abrigo dos regimes ecológicos pode ser um pagamento suplementar ao apoio ao rendimento de base ou um pagamento para compensar os custos incorridos ou a perda de rendimentos decorrentes dos compromissos assumidos. Pelo menos 25 % do orçamento nacional consagrado aos pagamentos diretos deve destinar-se a estes regimes, que são facultativos para os agricultores;

— O **apoio associado ao rendimento** (artigos 32.º a 35.º do Regulamento (UE) 2021/2115): embora, no passado, o apoio ao rendimento no âmbito da PAC estivesse associado (ou vinculado) a produtos específicos, as sucessivas reformas foram eliminando gradualmente essa ligação, que hoje se limita a uma pequena parte dos pagamentos diretos. O apoio associado visa resolver dificuldades em determinados setores, tipos de produção ou tipos específicos de agricultura que sejam importantes por motivos socioeconómicos ou ambientais. O apoio consiste num pagamento anual por hectare ou animal e tem por objetivo melhorar a competitividade, a sustentabilidade ou a qualidade. Entre os setores que podem ser visados pelos planos estratégicos da PAC figuram as proteaginosas, que podem ser contabilizadas sem qualquer justificação específica, uma vez que a sua produção contribui para reduzir a dependência da UE das importações neste setor e da utilização de adubos azotados;

— O **pagamento específico para o algodão** (artigos 36.º a 41.º do Regulamento (UE) 2021/2115) é um regime de pagamentos diretos associados que prevê pagamentos por hectare de algodão nas zonas em que a sua produção é autorizada (na Bulgária, Grécia, Espanha e Portugal).

COMO FUNCIONAM OS PAGAMENTOS DIRETOS NA PRÁTICA?

Todos os anos, mais de seis milhões de beneficiários recebem pagamentos diretos. São concedidos a agricultores ativos, que tanto podem ser indivíduos como empresas, que exerçam, pelo menos, um nível mínimo de atividade agrícola (ou seja, produção agrícola ou manutenção de uma superfície agrícola em condições adequadas à agricultura). Os planos estratégicos da PAC determinam quem é agricultor ativo com base em critérios objetivos e não discriminatórios, nomeadamente através de uma lista

negativa que impede determinadas entidades de serem consideradas agricultores ativos.

O apoio previsto ao abrigo dos planos estratégicos da PAC é concedido principalmente sob a forma de pagamentos por superfície. Em certos regimes, o pagamento é feito por número de animais abrangidos. As definições relativas à elegibilidade dos agricultores e das zonas para usufruírem de apoios da PAC são estabelecidas a nível da UE, para garantir o caráter comum da política. Em comparação com o período anterior da PAC, estas definições já não são tão pormenorizadas na legislação da UE. Concedem aos Estados-Membros a flexibilidade necessária para especificar as regras a nível nacional, de modo a adaptá-las às suas necessidades e a direcionar melhor o apoio.

Todos os Estados-Membros estabelecem requisitos mínimos para a concessão de pagamentos diretos. A maioria estabelece tanto limites financeiros (entre 100 e 500 EUR) como limites por superfície (entre 0,3 e 4 hectares). A maior parte dos Estados-Membros manteve os mesmos requisitos mínimos e limites que vigoravam no período anterior.

Os agricultores que pretendam solicitar pagamentos diretos têm de se candidatar todos os anos e cumprir um número de regras. Além dos requisitos legais de gestão obrigatórios para o exercício das atividades agrícolas, os agricultores que recebem pagamentos ao abrigo da PAC estão sujeitos a condicionalidade, ou seja, são obrigados a manter as terras em boas condições agrícolas e ambientais. A PAC para o período de 2023-2027 prevê um reforço da condicionalidade com requisitos «mais ecológicos» em comparação com o período anterior. No entanto, as alterações introduzidas em 2024 e 2025 destinadas a simplificar as normas da PAC tornaram mais flexíveis alguns dos requisitos de condicionalidade reforçados (3.2.4). A PAC para o período de 2023-2027 introduziu, igualmente, pela primeira vez, a condicionalidade social, associando os pagamentos diretos a determinados princípios sociais e laborais fundamentais.

A Comissão e as autoridades nacionais fazem uma gestão partilhada dos pagamentos diretos. Sob a supervisão da Comissão, os organismos pagadores nacionais são responsáveis pela gestão dos pagamentos diretos e por tarefas como o tratamento dos pedidos de ajuda, a execução dos pagamentos e a realização de determinados controlos (3.2.5).

INFORMAÇÕES FINANCEIRAS IMPORTANTES

O apoio ao rendimento de base para a sustentabilidade, um pagamento anual dissociado por superfície financiado exclusivamente a cargo do orçamento da UE, continua a ser o instrumento mais importante da PAC de apoio ao rendimento dos agricultores da UE. Em média, as despesas previstas no âmbito dos planos estratégicos da PAC para este apoio representam 51 % do orçamento total do FEAGA, ou seja, 31 % do total das despesas públicas com a PAC (3.2.2).

Distribuição da despesa pública total prevista com os pagamentos diretos subjacente à execução dos 28 planos estratégicos da PAC (2023-2027)

Tipo de intervenção	Contribuição da UE (em milhares de milhão de EUR)	Proporção dos pagamentos diretos em percentagem do total (%)
Apoio ao rendimento de base para a sustentabilidade (artigos 21.º a 28.º)	96,69	51,12 %
Apoio associado ao rendimento (artigos 32.º a 35.º)	23,03	12,18 %
Apoio complementar ao rendimento dos jovens agricultores (artigo 30.º)	3,4	1,80 %
Apoio redistributivo complementar ao rendimento para garantir a sustentabilidade (artigo 29.º)	20,09	10,62 %
Regimes ecológicos – Regimes para o clima, o ambiente e o bem-estar dos animais (artigo 31.º)	44,71	23,64 %
Algodão – Pagamento específico para o algodão (artigo 36.º a 41.º)	1,23	0,65 %
Total dos pagamentos diretos do FEAGA	189,15	100 %

Fonte: Comissão Europeia, «Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027) – Summary overview», junho de 2023.

PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

Em maio de 2018, o Parlamento aprovou uma resolução sobre o futuro da alimentação e da agricultura, que definiu as prioridades para a PAC pós-2020. A resolução instava à manutenção ou ao aumento do orçamento da PAC para dar resposta às dificuldades atuais e futuras. O Parlamento apoiou uma ajuda mais direcionada, especialmente para as pequenas e médias explorações agrícolas e os jovens agricultores, incluindo um maior apoio aos primeiros hectares e pagamentos reduzidos (com um limite máximo) para as explorações de maior dimensão. Salientou que o financiamento deve destinar-se aos verdadeiros agricultores e ser distribuído de forma mais equitativa entre os países da UE, tendo em vista que uma maior convergência exige um orçamento mais elevado. Sublinhou igualmente a necessidade de normas de avaliação coerentes e de uma supervisão rigorosa, a fim de garantir uma aplicação justa e eficaz em toda a UE.

Em 1 de junho de 2018, a Comissão propôs um novo quadro legislativo para a PAC. A proposta incluía um regulamento relativo aos planos estratégicos da PAC, ao abrigo

do qual cada Estado-Membro definiria a forma como tenciona aplicar as medidas da PAC para alcançar os objetivos comuns. A proposta introduziu um novo modelo de prestação, reafirmando simultaneamente o papel central dos pagamentos diretos no apoio aos agricultores da UE.

Durante as negociações sobre o pacote de reformas da PAC, o Parlamento procurou desempenhar um papel abrangente, cobrindo todo o leque de questões em debate. Um estudo sobre o processo de reforma da PAC pós-2020, realizado numa perspetiva interinstitucional e encomendado pelo Parlamento, salienta que, ao assumir o papel de guardião dos princípios da UE e do orçamento da PAC, o Parlamento procurou preservar o caráter comunitário e a natureza comum das diferentes partes da legislação proposta, a fim de evitar uma «renacionalização» da PAC. Além disso, em alguns casos, o Parlamento assumiu um papel de liderança como impulsionador político, como demonstram os esforços envidados para destinar uma grande parte dos fundos previstos para pagamentos diretos aos novos regimes ecológicos, bem como a introdução bem-sucedida da condicionalidade social no regulamento relativo aos planos estratégicos da PAC.

No âmbito das negociações sobre as alterações de 2024 e 2025, o Parlamento defendeu uma maior flexibilidade no que respeita aos requisitos ambientais, um acesso mais fácil dos agricultores aos pagamentos em situações de crise, um maior apoio financeiro anual às pequenas e médias explorações agrícolas e um apoio adicional ao desenvolvimento das pequenas explorações agrícolas.

A presente ficha temática foi elaborada pelo Departamento Temático do Desenvolvimento Regional, da Agricultura e das Pescas do Parlamento Europeu. Para mais informações, consulte o sítio Web da Comissão da Agricultura e do Desenvolvimento Rural.

Sarah Madeleine Régine Pierrette Costes / Rachele Rossi
04/2026