



RUMO À POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM PÓS-2020

As instituições europeias comprometeram-se a adotar uma nova reforma antes de dezembro de 2020. Todavia, este calendário não pôde ser respeitado. Foram encetadas negociações (trílogos) com vista a alcançar um acordo final antes do verão de 2021.

BASE JURÍDICA

Propostas legislativas sobre a nova política agrícola comum (PAC) pós-2020 [[COM\(2018\) 392](#), [COM\(2018\) 393](#) e [COM\(2018\) 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 e [COM\(2020\) 443](#) de 28 de maio de 2020].

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 subsequentes do Conselho continuaram o processo iniciado lançando uma reflexão sobre os principais desafios agrícolas a enfrentar.

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 verdadeira 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 29.12.1017]. 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 ÚLTIMA REFORMA DA PAC

A reforma da PAC de 2013 foi decidida em plena recessão. Desde então, o contexto económico e institucional mudou. O crescimento voltou, embora fraco, antes de se tornar negativo em resultado da pandemia de COVID-19. 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). Por outro lado, o multilateralismo comercial estagnou, sem que a proliferação de acordos bilaterais seja capaz de amortecer as tendências protecionistas e os conflitos comerciais. Por último, estão a surgir novos desafios relacionados com as alterações climáticas e a sustentabilidade com a entrada em vigor do Acordo de Paris (COP 21), ao mesmo tempo que as inovações tecnológicas, em especial a revolução digital, têm um impacto significativo na produção, transformação e distribuição de alimentos.

Em 24 de dezembro de 2020, a União Europeia e o Reino Unido chegaram a acordo sobre as suas futuras relações. Este acordo preservou a essência do acordo, prevendo um sistema comercial sem direitos aduaneiros ou quotas, de molde a ter em conta a posição do Reino Unido enquanto maior parceiro comercial europeu, nomeadamente no sector agroalimentar (ver ficha [3.2.3](#), quadro VI). No entanto, o acordo não elimina todas as dúvidas sobre as consequências dos novos procedimentos aduaneiros e os custos administrativos adicionais para os operadores, para além da incerteza causada pela pandemia nos mercados agrícolas. A Comissão espera que o impacto da crise de COVID-19 resulte num crescimento lento e que a economia europeia e o sector agrícola não regressem ao seu nível anterior à pandemia antes de 2023.

PROPOSTAS FINANCEIRAS 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. Aina que a UE continue a consagrar uma parte significativa do seu orçamento à agricultura (28,5 % do período total) (ver ficha [3.2.3](#), quadro I), foram propostos 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 UE (migração, fronteiras externas, economia digital, transportes).

Na sequência da crise económica desencadeada pela pandemia de COVID-19, o projeto de orçamento de longo prazo de 2018 foi substituído, em maio de 2020, por uma segunda proposta reforçada pelo plano de relançamento económico a «Next Generation EU». O Parlamento Europeu definiu a sua posição nas suas resoluções de 14 de novembro de 2018 ([P8_TA\(2018\)0449](#)), de 23 de julho de 2020 ([P9_TA\(2020\)0206](#)) e de 17 de dezembro de 2020 ([P9_TA\(2020\)0360](#)). Após um longo processo de negociação entre os dois ramos da autoridade orçamental, foi alcançado um acordo em 17 de dezembro de 2020 (Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093). O orçamento da PAC 2021-2027 foi fixado em 336,4 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 [3.2.3](#), quadro I, coluna I). O primeiro pilar mantém a sua primazia (Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA), 258,6 mil milhões, 78,4 %), embora seja inferior em 10 %, ao passo que o que sofre a maior perda é o desenvolvimento rural (Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), 77,8 mil milhões de EUR), que diminuiu 19 % (ver ficha [3.2.3](#), quadro I, coluna 5).

A adoção do QFP 2021-2027 permitiu igualmente a entrada em vigor do programa-quadro de investigação e inovação da UE «Horizonte Europa», com um orçamento de 95,5 mil milhões de euros, com cerca de 10 mil milhões de euros afetados ao sector agrícola.

PROPOSTAS LEGISLATIVAS REFERENTES À PAC PÓS-2020

Com base no projeto de QFP, a Comissão apresentou o quadro legislativo da PAC para o período 2021-2027 [[COM\(2018\) 392](#), [COM\(2018\) 393](#) e [COM\(2018\) 394](#), 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 continuariam 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 propôs uma redução dos pagamentos a partir de 60 000 EUR e um limite máximo obrigatório para montantes superiores a 100 000 EUR 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); regimes ecológicos para o clima e o ambiente (a financiar pelo FEAGA e em substituição do pagamento ecológico existente) e medidas agroambientais e climáticas (financiadas pelo 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 está a concentrar as intervenções a bem da simplificação; 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

Portugal, que, em 1 de janeiro de 2021, se seguiu à Alemanha na Presidência rotativa do Conselho, comprometeu-se a alcançar um compromisso sobre a PAC com o Parlamento Europeu antes do verão de 2021. Os primeiros trilogos permitiram já alguma aproximação entre os legisladores no que diz respeito: 1) à simplificação da condicionalidade para os agricultores que aplicam medidas equivalentes ao abrigo de regimes ecológicos; 2) à elaboração de uma lista indicativa de práticas para os regimes ecológicos, de carácter não vinculativo; 3) ao aumento do número de produtos elegíveis para intervenção pública, tal como sugerido pelo Parlamento; 4) à prorrogação dos direitos de plantação de vinha até 2045 (data entre a proposta do Conselho, 2040, e a data sugerida pelo Parlamento, 2050), limitando o aumento autorizado das superfícies a 1 %; 5) aos vinhos sem álcool com denominação de origem protegida (DOP) e indicação geográfica protegida (IGP); 6) a uma análise do desempenho com base num relatório bienal da Comissão e não anual, tal como proposto pela Comissão; e 7) à redução do nível de tolerâncias permitidas em relação aos indicadores dos objetivos fixados nos planos estratégicos (35 % para a primeira revisão em 2025; 25 % para a segunda revisão em 2027), enquanto o Conselho propôs inicialmente 45 % e o Parlamento 25 %.

Não obstante, estes trilogos mostraram também a falta de margem de manobra da Presidência do Conselho, que deve fazer com que cada ponto debatido seja validado pelos peritos nacionais, e destacaram os principais pontos de desacordo, nomeadamente: 1) a definição de agricultor ativo; 2) a implementação de um modelo híbrido de aplicação da PAC, que combina um certo grau de cumprimento (das regras) com o novo sistema de controlo do desempenho (assente nos resultados), que foi proposto pelo Parlamento, mas rejeitado pela Comissão e pelo Conselho, que receavam uma maior complexidade administrativa; 3) a condicionalidade social das ajudas diretas proposta pelo Parlamento (a maioria dos Estados-Membros considera que o assunto deve ser tratado num ato legislativo separado ou através de medidas nacionais); 4) a limitação das ajudas diretas (facultativa de acordo com o Conselho,



obrigatória de acordo com o Parlamento); 5) o prolongamento dos períodos de intervenção pública ao longo de todo o ano; 6) as cláusulas especiais de salvaguarda (propostas pelos deputados ao Parlamento Europeu) para impor direitos adicionais às importações em caso de incumprimento das normas ambientais e sanitárias da UE; 7) os instrumentos de gestão de crises de mercado; e, por último, 8) a arquitetura verde, que revela grandes divergências nas práticas ligadas à ecocondicionalidade (o Conselho privilegia a diversificação das culturas em vez da rotação preconizada pelo Parlamento), a dotação mínima para os regimes ecológicos (20 % dos pagamentos diretos propostos pelo Conselho, contra 30 %, conforme solicitado pelo Parlamento), um possível sistema de pontos a aplicar aos regimes ecológicos (considerado demasiado complexo pelo Conselho) e, por fim, as percentagens de zonas não produtivas nas explorações agrícolas.

A última fase das negociações agrícolas coincidiu com os 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. Em maio de 2020, foram apresentadas propostas específicas, nomeadamente a estratégia de biodiversidade para 2030 e a estratégia «do prado ao prato», destinadas a reforçar a segurança alimentar, a reduzir o consumo de pesticidas, fertilizantes e antibióticos, a apoiar a inovação agrícola e a melhorar a informação dos consumidores [COM(2020) 380 e 381 de 20.5.2020]. Em conformidade com as recomendações da Comissão de dezembro de 2020 dirigidas a cada Estado-Membro (COM(2020) 846), as linhas de ação adotadas no âmbito do Pacto Ecológico devem ser seguidas de planos estratégicos nacionais a apresentar no decurso de 2021 e a aplicar a partir de 2023.

MEDIDAS TRANSITÓRIAS ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 2022

Na pendência da conclusão das negociações sobre a reforma da PAC pós-2020, os legisladores adotaram o Regulamento (UE) 2020/2220 (JO L 437 de 28.12.2020), que prorroga as regras atuais por dois anos (até 31 de dezembro de 2022), com algumas alterações. Algumas das alterações ao regime atual incluem: a redução do limiar de compensação por redução de rendimento e por perdas devidas ao clima ou à doença de 30% para 20% no contexto de medidas de gestão do risco e a integração dos 7,5 mil milhões de euros adicionais no âmbito da componente agrícola do Plano de Relançamento da Economia Europeia (ver ficha [3.2.2](#)). Pelo menos 37 % destes fundos devem destinar-se aos agricultores biológicos, às medidas ambientais e de bem-estar dos animais e 55 % devem ser canalizados para os investimentos em prol de uma recuperação resiliente, sustentável e digital e para a instalação de jovens agricultores.

O Regulamento (UE) 2020/2220 deve dar aos Estados-Membros tempo suficiente para elaborar os respetivos planos estratégicos e facilitar a criação das estruturas administrativas necessárias para a boa execução da nova PAC. As regras em matéria de auxílios estatais para a agricultura e a silvicultura também foram prorrogadas por dois anos.



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 [3.2.3](#), 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 (Grupo da Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa) sobre o novo regulamento transversal e Eric Andrieu (Grupo da Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas no Parlamento Europeu) sobre a proposta alterada relativa à OCM. Em abril de 2019, a comissão AGRI pronunciou-se sobre as três vertentes das propostas. Após as eleições europeias de maio de 2019, os novos representantes eleitos reviram as alterações adotadas pela comissão AGRI e pela Comissão do Ambiente na anterior legislatura, com vista à conclusão da primeira leitura. O plenário do Parlamento Europeu tomou, finalmente, uma decisão em 23 de outubro de 2020 ([P9_TA\(2020\)0287](#), [P9_TA\(2020\)0288](#) e [P9_TA\(2020\)0289](#)). No quadro das presidências do Conselho e da Alemanha e de, os legisladores lançaram negociações (trílogos) com vista a chegar a um acordo final antes do verão de 2021.

François Nègre
04/2022

