

CULTIVAR
Cadernos de Análise e Prospetiva

CULTIVAR

Cadernos de análise e prospetiva®

N.º 34 | O futuro da Política Agrícola Comum | dezembro de 2025 (esta edição inclui a Separata – Agricultura e floresta: indicadores económicos e estruturais)

Propriedade

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)
Praça do Comércio, 1149-010 Lisboa
Telefone: + 351 213 234 600
e-mail: geral@gpp.pt | website: www.gpp.pt

Equipa editorial

Coordenação: Ana Sofia Sampaio, Eduardo Diniz, Manuel Loureiro
Ana Filipe Morais, Ana Rita Moura, Eduardo Lopes, Helena Alegre, João Marques, Rui Trindade
e-mail: cultivar@gpp.pt

Colaboraram neste número

Alan Matthews, Ana Carrilho, André Trindade, Angela Dias, António Malta Reis, Bernardo Machado, Carlota Pimentel, Caroline Schmit, Cláudia Costa, Cláudia Gonçalves, Clémence Robin, Christophe Hansen, Cristina Vasques, Francisco Avillez, Hugo Costa, Idalino Leão, Joao Filipe Batista, Jorge Alberto Serpa da Costa Rita, Lucinda Costa Pinto, Luís Coelho da Silva, Margarida Colares, Maria Luís Fino, Pedro Bingre do Amaral, Pedro Miguel Santos, Pedro Santos, Rosário Lemos, Susana Barradas, Vítor Rodrigues, Yves Madre

Edições anteriores: <https://www.gpp.pt/index.php/publicacoes-gpp/cultivar-cadernos-de-analise-e-prospetiva>

Edição: Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)

Execução gráfica e acabamento: Sersilito – Empresa Gráfica, Lda.

Tiragem: 1 000 exemplares

ISSN: 2183-5624

Depósito Legal: 394697/15

CULTIVAR

Cadernos de Análise e Prospetiva

N.º 34 › dezembro de 2025
O futuro da Política Agrícola Comum

Índice

7/9 | EDITORIAL

SECÇÃO I – GRANDES TENDÊNCIAS

- 13/16** | OS AGRICULTORES EUROPEUS MERECEM RECONHECIMENTO E APOIO
EUROPE'S FARMERS DESERVE RECOGNITION AND SUPPORT
Christophe Hansen
- 17/28** | EVOLUÇÃO OU REVOLUÇÃO: AVALIAÇÃO DA PROPOSTA DA COMISSÃO PARA A PAC 2028-2034
EVOLUTION OR REVOLUTION: ASSESSING THE COMMISSION'S CAP 2028-2034 PROPOSAL
Alan Matthews
- 31/42** | NOVO QUADRO FINANCEIRO EUROPEU 2028-2034 E REFORMA DA PAC PROPOSTOS PELA COMISSÃO EUROPEIA
QUANDO O ORÇAMENTO PREVALECE SOBRE UMA AMBIÇÃO POLÍTICA PARA A UNIÃO EUROPEIA
NOUVEAU CADRE FINANCIER EUROPÉEN 2028-2034 & RÉFORME DE LA PAC PROPOSÉS PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE
QUAND LE BUDGÉTAIRE PREND LE PAS SUR UNE AMBITION POLITIQUE POUR L'UNION EUROPÉENNE
Yves Madre
- 43/49** | A REFORMA DA PAC PÓS-2027: ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE AS PROPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA
Francisco Avillez
- 51/64** | A EUROPA EM TRÊS VÉRTICES: RUMO A UM NOVO (DES)EQUILÍBRIO ESTRATÉGICO O LUGAR DE PORTUGAL, E DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM, NUM NOVO CICLO EUROPEU 2028-2034
Eduardo Diniz

SECÇÃO II – OBSERVATÓRIO

- 67/71** | EVOLUÇÃO DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM
João Marques, Cristina Vasques, Rosário Lemos e Bernardo Machado
- 73/78** | A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM NO PÓS-2027: A PROPOSTA DA COMISSÃO EUROPEIA E A POSIÇÃO DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E MAR PORTUGUÊS
João Marques e Eduardo Lopes

- 79/81** | PAC 2028-34: GUIÃO PARA REFLEXÃO E DEBATE
- 82/88** | RESPOSTA A PAC 2028-34: GUIÃO PARA REFLEXÃO E DEBATE
Idalino Leão (CONFAGRI)
- 89/94** | AS PROPOSTAS DO PRÓXIMO QUADRO FINANCEIRO PLURIANUAL E DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM PARA O PERÍODO 2028-2034 – UMA PRIMEIRA REFLEXÃO
Departamento Técnico da CAP
- 95/100** | ORÇAMENTO FORTE, DOIS PILARES, REGULAÇÃO DO MERCADO E REDISTRIBUIÇÃO DAS AJUDAS: POR UMA PAC MAIS JUSTA PARA TODOS OS QUE PRODUZEM
Vítor Rodrigues (CNA)
- 101/103** | O FUTURO DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM E OS DESAFIOS DAS REGIÕES ULTRAPERIFÉRICAS: O CASO DOS AÇORES
Jorge Alberto Serpa da Costa Rita (AASM – Associação Agrícola de São Miguel)
- 105/107** | PAC 2028-34: UM NOVO PROTAGONISMO NA CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE?
Pedro Bingre do Amaral (LPN)

SECÇÃO III – LEITURAS

- 111/114** | SCENAR 2040: METODOLOGIA, CENÁRIOS DE POLÍTICA E IMPLICAÇÕES ESTRUTURAIS DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM
Análise do relatório do JRC, Scenar 2040 – A Scenario Study on the Common Agricultural Policy, 2025, por Pedro Miguel Santos
- 115/118** | MAIOR, MAIS BEM FINANCIADO E CENTRADO NOS BENS PÚBLICOS: COMO RENOVAR O ORÇAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA
Análise do relatório do grupo Bruegel com o mesmo nome, 2025, por Ana Filipe de Morais
- 119/121** | RELATÓRIO SOBRE “O FUTURO DA COMPETITIVIDADE EUROPEIA”
Análise do relatório Draghi, 2024, por Eduardo Lopes
- 122/125** | O FUTURO DO MERCADO ÚNICO
Análise do relatório Letta, 2024, por Bernardo Machado
- 126/129** | ENCONTRAR O EQUILÍBRIO CERTO EM TEMPOS INCERTOS
Análise do relatório da OCDE com o mesmo nome, 2025, por Helena Alegre

SEPARATA – Agricultura e floresta: indicadores económicos e estruturais

- 7/39** | A EVOLUÇÃO DO COMPLEXO AGROFLORESTAL NA ECONOMIA PORTUGUESA
Ana Rita Moura
- 41/72** | AGRICULTURA E FLORESTA EM PORTUGAL: ESTRUTURA E DINÂMICAS
Rui Trindade

Editorial

No início desta nova reflexão sobre as prioridades para o futuro da Política Agrícola Comum (PAC) no período 2028-2034, a Cultivar promove o debate, contribuindo com uma auscultação, naturalmente não exaustiva, a vozes autorizadas, tanto a nível europeu, como a nível interno.

O editorial desta edição assume um formato excepcional. O Diretor-Geral do GPP, Eduardo Diniz, intervém no final da secção Grandes Tendências com um contributo que funciona como um editorial alargado, tornando redundante o seu habitual comentário neste espaço. Por essa razão, a equipa editorial opta por apresentar apenas um breve resumo dos artigos que compõem esta edição.

A abrir, o Comissário Christophe Hansen, no seu Op-Ed, afirma que a futura PAC pós-2027 reforça o compromisso da UE com os agricultores, garantindo um mínimo de 300 mil milhões de euros para apoio ao rendimento e gestão de crises, incluindo pelo menos 7,4 mil milhões para Portugal. A nova PAC será mais simples, orientada para resultados e centrada na sustentabilidade, incentivando práticas ambientais e climáticas. Prioriza as pequenas explorações, os jovens agricultores e a renovação geracional, dedicando 10% dos fundos ao desenvolvimento rural. O autor conclui: *“A Europa está com os seus agricultores. (...) Estamos a tornar a política agrícola da UE mais simples e mais justa, para gerar um setor agrícola forte, sustentável e atrativo para as gerações futuras.”*

O artigo de Alan Matthews analisa criticamente a proposta da Comissão Europeia para a PAC 2028-2034, destacando as tensões entre a promessa de simplificação e flexibilidade e os riscos reais de fragmentação, redução do financiamento ambiental e perda de coerência desta política comum. A fusão dos fundos, a complexidade acrescida da governação e a ausência de reservas orçamentais dedicadas às ações agroambientais levantam preocupações sobre a capacidade de garantir simultaneamente sustentabilidade, equidade e estabilidade aos agricultores europeus. Como sintetiza o autor, a proposta *“abre*



Fotografia: GPP – Bruxelas, 2024

a possibilidade de diferenças muito maiores no orçamento global da PAC entre os EM, no montante dos pagamentos diretos por hectare [e] na ambição das condições que os agricultores têm de cumprir”.

Yves Madre constata que a proposta da Comissão Europeia para o quadro financeiro 2028-2034 introduz uma reforma profunda que recentraliza o poder na própria Comissão, reduz drasticamente o orçamento da PAC e renacionaliza grande parte das políticas europeias, criando forte pressão sobre os Estados-Membros e colocando em risco políticas estruturais como a coesão, o FSE+, o POSEI e o investimento agrícola. Apesar de prever quase 2 biliões de euros, o financiamento é incerto e a lógica de envelopes nacionais ameaça a coerência política da UE, enquanto a agricultura perde centralidade estratégica num momento em que deveria ser motor da competitividade e da soberania. O autor alerta que esta reforma *“questiona o processo democrático (...) e mascara a ausência de desígnio para a agricultura europeia.”*

Francisco Avillez considera que a proposta da Comissão introduz mudanças estruturais importantes e aumenta a flexibilidade, mas também complexifica as decisões nacionais e poderá criar maior conflitualidade entre setores. Embora o orçamento pareça diminuir, a utilização de verbas fora da reserva de fundos (*ring-fencing*) poderá compensar esse efeito, o que, segundo o autor, significa que *“só no final da aprovação dos Planos de Parceria dos diferentes EM é que se poderá saber com exatidão se os valores nominais do orçamento da PAC se irão reduzir, manter ou aumentar”*. Para Portugal, os desafios de governação, financiamento e sustentabilidade podem transformar-se em oportunidades se houver capacidade técnica e vontade política para tirar partido do novo modelo.

A fechar a secção Grandes Tendências, Eduardo Diniz apresenta um texto abrangente em que analisa como o novo ciclo europeu 2028-2034 está a ser moldado por uma crescente centralização estratégica, resultado de crises sucessivas que reforçaram o poder executivo da Comissão e deslocaram o equilíbrio tradicional entre Direito, Comunidades e Soberanias,

com impacto direto na PAC e na coesão territorial. Neste contexto de competição geopolítica e reindustrialização assimétrica, a União arrisca-se a enfraquecer precisamente os pilares que sustentaram a sua legitimidade democrática e o seu mercado interno, tratando a agricultura como política secundária num momento em que outros blocos globais a elevam a prioridade estratégica. Como alerta o autor, a proposta orçamental coloca *“um paradoxo central: ao procurar reforçar o mercado interno através de maior centralização, a União arrisca fragilizar os equilíbrios políticos e territoriais que sustentaram a sua legitimidade e, assim, comprometer o próprio funcionamento daquele mercado interno que pretende fortalecer”*.

A abrir a secção Observatório, apresentamos dois artigos do GPP. O primeiro, de João Marques, Cristina Vasques, Rosário Lemos e Bernardo Machado traça a evolução da PAC, descrevendo a passagem gradual de um modelo baseado no apoio aos preços e à produção para um sistema centrado nos rendimentos, na sustentabilidade ambiental, no desenvolvimento rural e numa maior flexibilidade para os Estados-Membros. O segundo artigo, de João



Fotografia: GPP – Bruxelas, 2024

Marques e Eduardo Lopes, apresenta uma descrição da nova proposta da Comissão, bem como a posição que Portugal assumiu, salientando que a proposta integra a agricultura num fundo comum mais complexo e cofinanciado, reduzindo a natureza verdadeiramente comum da política e criando riscos de renacionalização, concorrência desigual e perda de coerência estratégica.

Apresentam-se em seguida os artigos que recebemos em resposta à nossa proposta de reflexão remetida a diversas organizações nacionais sob a forma de um guião de temas considerados pertinentes neste âmbito. Os artigos podem responder mais ou menos diretamente aos temas sugeridos ou apresentar a posição de cada organização sobre o que se lhe afigura mais relevante para o futuro da PAC e políticas afins.

Idalino Leão expõe uma reflexão abrangente da CONFAGRI sobre os desafios e orientações da PAC 2028-34, defendendo a manutenção dos objetivos fundadores, o reforço da produção e da competitividade agrícola, políticas equilibradas entre ambiente e economia e uma PAC mais simples, focada nos agricultores ativos e adaptada às realidades territoriais.

O artigo do Departamento Técnico da CAP defende que a proposta da Comissão Europeia para o Quadro Financeiro Plurianual 2028-2034, ao integrar a PAC num Fundo único, reduz a sua autonomia, complexifica a gestão e o financiamento, e ameaça a segurança alimentar, representando um risco grave para o setor agroflorestal português.

Vítor Rodrigues, da CNA, afirma que o futuro da PAC exige um orçamento reforçado, a manutenção dos dois pilares, uma regulação eficaz dos mercados e uma redistribuição justa das ajudas, de modo a garantir rendimentos dignos aos agricultores, apoiando quem efetivamente produz e assegurando a soberania alimentar e a vitalidade dos territórios rurais

Já Jorge Rita, da Associação Agrícola de São Miguel, defende que o futuro da PAC deve preservar uma abordagem diferenciada para as Regiões Ultraperifé-

ricas, garantindo a autonomia e o reforço do POSEI como condição essencial para a viabilidade, a competitividade e a sustentabilidade da agricultura dos Açores, face aos seus constrangimentos estruturais.

O presidente da LPN, Pedro Bingre do Amaral, sustenta que, perante a possível extinção do programa LIFE, a PAC 2028-2034 deve assumir um papel central e mais ambicioso na conservação da biodiversidade, integrando financiamento, inovação e pagamentos orientados para resultados ecológicos, em estreita aliança com os agricultores.

A abrir a secção Leituras, apresentamos uma resenha de Pedro Miguel Santos, da Consulai, do recente estudo do JRC sobre os cenários para a PAC no horizonte 2040. De seguida, são analisados quatro estudos relevantes para a reflexão sobre as políticas públicas e as opções estratégicas da União Europeia: um documento do grupo Bruegel, os chamados relatórios Draghi e Letta e um recém-publicado relatório da OCDE com o justo título “Encontrar o equilíbrio certo em tempos incertos”.

Esta edição da Cultivar n.º 34 é acompanhada de uma Separata, onde se pretende dar uma perspectiva da evolução do setor desde a adesão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia, em 1986, até aos nossos dias e, simultaneamente, apresentar um retrato que se projete para o futuro e possa apoiar a reflexão que se avizinha. Os dois artigos complementares de Ana Rita Moura e Rui Trindade, do GPP, mostram que a agricultura e a floresta nacionais são essenciais para a economia, o território e a sustentabilidade, embora enfrentem desafios a diversos níveis. A Separata começa por chamar a atenção para a recente alteração de metodologia nas estimativas das Contas Nacionais. Analisa depois a evolução do complexo agroflorestal, destacando tendências como a redução do peso no VAB e no emprego, o crescimento das exportações e os impactos no setor. Aborda de seguida a estrutura produtiva, o envelhecimento dos agricultores, a concentração fundiária, as alterações climáticas, bem como os desafios da gestão florestal, propondo no seu conjunto uma visão integrada para a reflexão sobre o futuro dos territórios rurais.

GRANDES TENDÊNCIAS

CULTIVAR

v.t. *TRABALHAR A TERRA PARA TORNÁ-LA FÉRTIL.*

Os agricultores europeus merecem reconhecimento e apoio

CHRISTOPHE HANSEN

Comissário Europeu para a Agricultura e a Alimentação

A alimentação e a agricultura são vitais para os cidadãos, a economia e a sociedade da Europa.

Ao lançarmos as bases para a Política Agrícola Comum (PAC) pós 2027, continuamos a reconhecer o papel essencial que os agricultores desempenham como produtores de alimentos, guardiões do território e alicerce das nossas comunidades rurais.

Embora o orçamento da União Europeia (UE) esteja a mudar na maneira como funciona, o nosso compromisso com os agricultores permanece inabalável. A PAC continuará a ser, como sempre foi, uma pedra angular do financiamento da UE.

Será mais simples, mais direcionada e mais centrada nos resultados. Terá mais impacto nas explorações agrícolas e no território. E garantirá aos agricultores um rendimento justo para que possam continuar a produzir alimentos seguros e acessíveis para milhões de europeus.

Para isso, fizemos uma reserva (*ring-fencing*) integral de pelo menos 300 mil milhões de euros para apoio

ao rendimento e gestão de crises. Trata-se de um montante mínimo. Não está sujeito a flexibilidades e não se altera – é dedicado aos agricultores, que não sentirão qualquer diferença no apoio que recebem da PAC. Para Portugal, representa um mínimo de 7,4 mil milhões de euros.

A futura PAC proporcionará aos agricultores europeus a previsibilidade e a estabilidade de que necessitam para os próximos anos. Protege os seus rendimentos e o apoio financiado pela UE, para que possam planear e investir no futuro com maior confiança. Além disso, incorporámos um novo método de ajustamento à inflação para os proteger da volatilidade de preços e da erosão dos rendimentos.

As nossas propostas garantem também que o apoio financeiro será canalizado para aqueles que mais precisam, como as pequenas explorações agrícolas e as explorações familiares.

E, no âmbito do nosso trabalho para atrair mais jovens para a agricultura, os jovens agricultores e

A futura PAC proporcionará aos agricultores europeus a previsibilidade e a estabilidade de que necessitam para os próximos anos. Protege os seus rendimentos e o apoio financiado pela UE, para que possam planear e investir no futuro com maior confiança.

os novos agricultores irão receber mais apoio para a instalação das suas explorações agrícolas. Tendo em conta que a idade média dos agricultores da UE é de 57 anos – e menos de 12% dos agricultores têm idades abaixo dos 40 anos –, o setor necessita urgentemente de uma renovação geracional para manter as tradições familiares e a vitalidade agrícola. Esta questão é ainda mais premente em Portugal, onde apenas 6,4 % dos agricultores têm menos de 40 anos. Vamos pedir a todos os Estados-Membros que elaborem uma estratégia nacional para a renovação geracional e atribuam 6% do seu financiamento da PAC a este objetivo.

Atualmente, a PAC baseia-se em duas fontes de financiamento. Para simplificar, propomos a sua fusão num conjunto coerente de instrumentos. Sem sobreposições, *uma* política comum — com *um* conjunto de medidas — que se aplicará tanto aos agricultores como ao desenvolvimento rural.

É de extrema importância preservar as zonas rurais da Europa e torná-las locais atrativos para viver e trabalhar, não só para a nossa segurança alimentar e a segurança em geral, mas também para o próprio futuro da agricultura europeia.

Estas regiões, espalhadas por todo o território europeu, protegem o ambiente, a beleza e as tradições do nosso continente. Temos de as manter vivas, dinâmicas e povoadas. Esta continua a ser uma prioridade fundamental da nova PAC, que utilizará os seus instrumentos habituais para reforçar a inovação e o empreendedorismo rurais.

Os Estados-Membros da UE recorrerão às dotações financeiras mais avultadas associadas aos Planos

Nacionais e Regionais (PNR) para complementar o montante mínimo reservado e financiar projetos que são tão importantes para apoiar zonas rurais dinâmicas. Estabelecemos uma meta rural: pelo menos 10% dos fundos disponíveis dos PNR têm de ser dedicados ao desenvolvimento rural.

Por último, precisamos de dar aos agricultores a liberdade de fazerem aquilo que eles fazem melhor. Menos burocracia, menos regras e minudências para tratar. Mas também tem de haver resultados.

Em vez de uma regulamentação pesada, são os incentivos que estão no centro desta nova política.

Serão dados mais incentivos financeiros aos agricultores para fazerem mais pelo ambiente e pelo clima, sem deixarem de produzir alimentos. É por isso que estamos a deixar para trás os requisitos complexos e prescritivos e a avançar para um sistema que recompensa os agricultores pelo trabalho adicional que fazem para proteger o solo, a água, a biodiversidade e o bem-estar animal.

Afinal, os agricultores sabem melhor do que ninguém aquilo de que precisam, e isso depende muito das regiões, das orientações produtivas e das situações locais. A PAC tem de refletir todos estes diferentes requisitos nacionais e regionais.

A Europa está com os seus agricultores. Num mundo em rápida evolução, que nos traz incessantemente novos desafios, esse compromisso não mudou. Estamos a tornar a política agrícola da UE mais simples e mais justa, para gerar um setor agrícola forte, sustentável e atrativo para as gerações futuras. Este é um compromisso com o futuro da Europa.

Europe's farmers deserve recognition and support

CHRISTOPHE HANSEN

European Commissioner for Agriculture and Food

Food and farming are vital for Europe's people, economy and society.

As we lay the foundations for the Common Agricultural Policy after 2027, we will continue to recognise the vital role that farmers play as food producers, stewards of the countryside and backbone for our rural communities.

Although the EU budget is changing in how it functions, our commitment to farmers is unwavering. The CAP will remain a cornerstone of EU funding, as it always has been.

It will be simpler, more targeted and focused on results. It will have more impact on farms and in the fields. And it will guarantee farmers a fair income so they can continue producing safe and affordable food for millions of Europeans.

To that end, we have fully ring-fenced at least €300 billion for income support and crisis management. This is a minimum amount. It is not subject to flexibilities, it does not change; it is dedicated for farmers, who will not feel a difference in the CAP support they receive. For Portugal, this represents a minimum of €7.4 billion.

The future CAP will give Europe's farmers the predictability and stability that they need for the years ahead. It protects their income and EU-funded support so that they can plan and invest for the future with greater confidence. And we have incorporated a new method for inflation adjustment to shield them from price volatility and income erosion.

Our proposals also make sure that financial support will go to those who need it most, like small and family-sized farms.

And as part of our work to get more young people working in agriculture, young and new farmers will receive more support to set up farms. Given that the EU farmer's average age is 57 – and under 12% of farmers aged below 40 – the sector urgently needs generational renewal to sustain family traditions and farming vitality. This issue is even more

pressing in Portugal with only 6.4% of farmers who are below 40 years old. We will ask all Member States to do a national strategy for generational renewal and allocate 6% of their CAP funding to this objective.

Today, the CAP is based on two funding streams. To make this simpler, we propose merging them into one coherent set of instruments. No overlaps, one common policy – with one set of measures – that will apply to farmers as well as to rural development.

Preserving Europe's rural areas and making them attractive places to live and work is of paramount importance. Not only for our food security and wider security, but also for the very future of Europe's agriculture and farming.

These regions, spread far and wide across Europe, protect our continent's beauty, environment and traditions. We need to keep them lively, dynamic and populated.

The new CAP will maintain this as a key priority, using its familiar instruments to reinforce rural innovation and entrepreneurship.

EU countries will use the larger financial envelopes attached to National and Regional Plans to top up the minimum ring-fenced amount and finance projects that are so important to support lively rural areas. We established a rural target: at least 10% of the available funds from the National and Regional Plans have to be dedicated to rural development.

Lastly, we need to give farmers the freedom to do what they do best. Less paperwork, fewer rules and details to work through. But there must be results as well.

Incentives, rather than burdensome regulation, are at the heart of this new policy.

Farmers will be offered more financial incentives to do more for the environment and climate, while still producing food. This is why we are moving away from complex, prescriptive

requirements towards a system that rewards farmers for the extra work that they put in to protect soil, water, biodiversity and animal welfare.

After all, farmers know best what they need, which depends a lot on individual regions, farming types and local situations. The CAP must reflect all these different national and regional requirements.

Europe stands by its farmers. In a fast-moving world that brings endless new challenges, that commitment has not changed. We are making EU agricultural policy simpler and fairer, shaping a strong, sustainable and attractive farming sector for future generations. It is a commitment to the future of Europe.

Evolução ou revolução: avaliação da proposta da Comissão para a PAC 2028-2034

ALAN MATTHEWS

Professor Emérito de Política Agrícola Europeia, Universidade de Dublin, Trinity College, Irlanda

Introdução

A 16 de julho de 2025, a Comissão publicou a sua proposta para a próxima Política Agrícola Comum (PAC), para o período de programação de 2028-2034, divulgando simultaneamente a proposta para o Quadro Financeiro Plurianual (QFP). Todos os instrumentos da PAC que nos são familiares foram mantidos, embora em alguns casos tenham sido redesenhados e apresentem alterações importantes.

No entanto, a proposta de eliminar os dois instrumentos de financiamento da PAC, o FEAGA (Fundo Europeu Agrícola de Garantia) e o FEADER (Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural), e de juntar num único fundo a PAC e os programas de coesão, sociais, das pescas, bem como outros programas de gestão partilhada no orçamento do QFP, provocou

ondas de choque no setor agrícola. Embora haja um montante mínimo de despesa (296 mil milhões de euros) que será reservado (*ring-fenced*) neste fundo único para o que agora é definido como “Apoio ao rendimento da PAC”, a reação inicial do setor foi considerar este montante como um máximo e salientar que implicava uma redução acentuada dos recursos disponíveis para apoiar os agricultores, em comparação com o atual período de programação.

Embora haja um montante mínimo de despesa ... que será reservado neste fundo único para o que agora é definido como “Apoio ao rendimento da PAC”, a reação inicial do setor foi considerar este montante como um máximo e salientar que implicava uma redução acentuada dos recursos disponíveis para apoiar os agricultores, em comparação com o atual período de programação.

Um outra fonte de preocupação e frustração foi o facto de, além da proposta de uma nova alteração ao Regulamento da Organização Comum de Mercado, as disposições relativas à PAC estarem fragmentadas em três regulamentos distintos: um Regulamento que institui o Fundo de Parceria Nacional e Regional (Regulamento NRPF/FPNR)¹; um Regulamento específico da

¹ Comissão, Proposta de Regulamento que cria o Fundo Europeu para a coesão económica, territorial e social, a agricultura e o meio rural, as pescas e o setor marítimo, a prosperidade e a segurança para o período 2028-2034 e que altera o Regulamento (UE) 2023/955 e o Regulamento (UE, Euratom) 2024/2509, COM(2025) 565 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52025PC0565>

PAC²; e um Regulamento comum relativo ao quadro de acompanhamento das despesas orçamentais e de desempenho, que se aplicará no futuro a todas as despesas da UE³. Esta abordagem não só dificulta a compreensão do significado das novas propostas para a PAC, como também suscitou preocupações, tanto no Conselho como no Parlamento, quanto ao facto de os organismos agrícolas tradicionais deixarem de ter controlo total sobre a política de subsídios aos agricultores.

Nos meses que se seguiram à sua publicação, o debate sobre a proposta da Comissão centrou-se em questões de governação e orçamento. Com efeito, a ameaça de quatro dos principais grupos parlamentares de que a proposta não constituía sequer uma base para negociação levou a concessões por parte da Comissão. Num documento informal (*non-paper*) publicado em novembro de 2025, a Comissão concordou em reforçar a despesa para as zonas rurais, propondo uma “meta rural” (10 % do orçamento do Plano PNR, excluindo os montantes reservados para a PAC e as pescas).⁴

Concordou também em transferir vários artigos da proposta de Regulamento do FPNR que tratam de questões relacionadas com a PAC para o regulamento da própria PAC, de modo a “*reforçar a identidade e facilitar a leitura das disposições aplicáveis*” a esta política. No entanto, mantém-se a programação integrada no Regulamento FPNR com base nos objetivos gerais e específicos, os requi-

sitos aplicáveis aos planos PNR, o conjunto comum de regras sobre a governação do Plano PNR e o quadro de garantia. Foram ainda propostas alterações adicionais para reforçar o papel das regiões e conferir ao Parlamento uma maior capacidade de supervisão das prioridades orçamentais anuais.

O presente artigo começa por fazer um breve levantamento do debate em torno da governação e do orçamento. Em seguida, analisa as alterações que a Comissão propôs a alguns dos instrumentos da PAC. Por razões de espaço, esta última análise limita-se aos pagamentos diretos e à arquitetura verde. Outras iniciativas importantes, como a promoção da inovação, a renovação geracional, o desenvolvimento territorial e rural ou a preparação para crises, não são abordadas.

As questões de governação suscitam novas preocupações

As razões apresentadas para a fusão dos fundos de gestão partilhada foram argumentos orçamentais a favor de maior flexibilidade, simplicidade e criação de sinergias. A Comissão alegou que a multiplicidade de fundos dificultava a sua rápida reafetação em resposta a novas crises. Defendeu também que um menor número de fundos simplificaria o acesso ao financiamento por parte dos beneficiários, reduzindo igualmente o volume de trabalho para as administrações nacionais. Exigiu aos gover-

As razões apresentadas para a fusão dos fundos de gestão partilhada foram ... que a multiplicidade de fundos dificultava a sua rápida reafetação em resposta a novas crises ... que um menor número de fundos simplificaria o acesso ao financiamento por parte dos beneficiários ... Estes são bons argumentos para grande parte do QFP, mas dificilmente são convincentes no que diz respeito à agricultura.

² Comissão, Proposta de Regulamento que estabelece as condições de execução do apoio da União no âmbito da política agrícola comum para o período de 2028 a 2034, COM(2025) 560

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52025PC0560>

³ Comissão, Proposta de Regulamento que estabelece um quadro de acompanhamento das despesas orçamentais e de desempenho, bem como outras regras horizontais aplicáveis aos programas e às atividades da União, COM(2025) 545

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52025PC0545>

⁴ Comissão, Documento informal sobre o ajustamento da proposta relativa à futura política agrícola comum e à estrutura orçamental, 9 de novembro de 2025

nos o planeamento conjunto dos diferentes fundos incentivaria a procura de sinergias.

Estes são bons argumentos para grande parte do QFP, mas dificilmente são convincentes no que diz respeito à agricultura. Para grande parte do QFP, que consiste em apoio a investimentos, é possível antecipar que esses investimentos possam ser transferidos durante um período de programação em resposta a novas prioridades. Transferir os pagamentos aos agricultores, sejam eles pagamentos diretos ou pagamentos por ações ambientais, para outros setores dentro de um período de programação, parece muito menos provável. O argumento de que os pedidos de apoio dos agricultores seriam simplificados ao integrarem um fundo único também não parece convincente. Além disso, com exceção das medidas de desenvolvimento rural, em que sempre houve um debate sobre se pertencem ao segundo pilar da PAC ou à política regional, é difícil ver onde surgirão possíveis sinergias entre os investimentos regionais e sociais e os pagamentos diretos e ambientais.

Contrariando também essas considerações orçamentais, há um argumento importante a favor da manutenção da estabilidade. A reforma da PAC de 2021 introduziu um Novo Modelo de Prestação, que estendeu a ideia de planeamento estratégico do segundo pilar a toda a PAC, exigindo ajustamentos consideráveis por parte dos Estados-Membros (EM). Devido a atrasos na aprovação do orçamento da PAC, o processo de preparação e aprovação dos planos estratégicos da PAC foi acelerado. Há bons argumentos a favor de que este processo de governação seja mantido durante mais um período de programação, para que se possa consolidar e seja possível tirar partido da experiência adquirida com a sua introdução.

O desenvolvimento do capítulo da PAC no Plano PNR será, em muitos aspetos, semelhante ao processo de preparação dos atuais planos estratégicos da PAC (exigindo um processo de parceria, a definição de

objetivos e a afetação de recursos em função das necessidades identificadas). No entanto, a proposta da Comissão irá acrescentar um novo nível de negociação, uma vez que os ministérios da agricultura terão de coordenar e negociar não só com a Comissão, mas também com outros ministérios nacionais. Um dos riscos é que, em consequência disso, o orçamento da PAC nos planos nacionais seja mais heterogêneo do que anteriormente.

As questões orçamentais continuam a ser cruciais

As questões sobre a futura governação da PAC dizem principalmente respeito às instituições da UE e às administrações nacionais. O que importa para os agricultores é o orçamento global e o desenho dos regimes individuais que afetam a facilidade com que podem aceder ao financiamento.

... a proposta da Comissão irá acrescentar um novo nível de negociação, uma vez que os ministérios da agricultura terão de coordenar e negociar não só com a Comissão, mas também com outros ministérios nacionais.

A Comissão propôs um orçamento do QFP significativamente mais elevado em termos absolutos (quase 2 biliões de euros entre 2028 e 2034 a preços correntes). Alguns analistas salientam que o aumento é menos significativo em percentagem do

RNB – Rendimento Nacional Bruto (se ignorarmos o reembolso dos empréstimos NGEU – *NextGeneration EU*, as despesas do QFP deverão ser equivalentes a 1,15 % do RNB da UE, em comparação com os 1,13 % previstos quando o atual QFP foi acordado em 2020). Esta comparação ignora que, em resultado da inflação mais elevada dos últimos anos, que não se refletiu no ajustamento anual do orçamento da UE em função da inflação, a contribuição dos EM caiu para 1,01 % do RNB em 2027. A proposta da Comissão exigiria assim, na prática, um aumento significativo das contribuições dos EM no próximo período de programação.

A Comissão afetou grande parte deste orçamento acrescido a novas prioridades, como a competitividade, a defesa e a gestão das migrações. Para as prioridades tradicionais da agricultura e da despesa

regional, o orçamento atribui exatamente o mesmo montante (a preços correntes) ao Fundo PNR para o próximo período de programação do que a todos os fundos de gestão partilhada no atual período (749 mil milhões de euros). Em princípio, parece assim possível manter a despesa tanto da agricultura como da coesão aos níveis atuais, a preços correntes.

A Comissão sublinha que o montante reservado (*ring-fenced*) para o apoio ao rendimento da PAC é apenas um mínimo. Pode ser complementado com recursos não reservados do Fundo PNR (a outra grande parcela de financiamento que está reservada destina-se às regiões menos desenvolvidas dos Estados-Membros que as possuem). No entanto, a margem para aumentar o orçamento da PAC variará consideravelmente entre os EM.

Em primeiro lugar, há uma nova fórmula que afeta o orçamento global de forma diferente entre os Estados-Membros. Alguns países ganharão, enquanto outros perderão. A fórmula de afetação contém uma rede de segurança e um teto máximo para restringir a extensão desta redistribuição, mas alguma redistribuição ocorrerá.

Em segundo lugar, ao elemento “Dotação Geral” do Fundo PNR, que reúne os atuais fundos de gestão partilhada, foi atribuído um objetivo adicional: financiar infraestruturas para facilitar a mobilidade militar, o que criará maiores exigências para os orçamentos de alguns países em comparação com outros, dependendo da sua localização geográfica. Existe também a possibilidade de os Estados-Membros transferirem recursos da Dotação Geral para o Fundo Europeu de Competitividade.

Uma terceira restrição ao financiamento da PAC é a exigência, prevista no Regulamento PNR, de que os Estados-Membros bloqueiem 25% da sua Dotação Geral (excluindo o montante reservado à PAC) como montante de flexibilidade. Nos primeiros anos do período de programação, este montante é reservado para fazer face a catástrofes naturais. Na revisão intercalar de 2031, os EM poderão programar os fundos não utilizados, incluindo para novos desafios que possam ter surgido desde a elaboração dos planos

nacionais. Alguns fundos devem continuar a ser retidos para fazer face a catástrofes naturais e, se ainda não tiverem sido utilizados, só podem ser libertados após junho de 2033. Enquanto estes fundos estiverem assim bloqueados, não estarão disponíveis para complementar o financiamento das intervenções da PAC.

A Comissão salientou que um corolário de um orçamento maior é um acordo sobre novos recursos próprios, se se pretender que as contribuições nacionais se mantenham estáveis. No entanto, parece haver pouca vontade entre os Estados-Membros para chegar a acordo sobre novos recursos próprios (que teriam de ser aprovados não só pelos Chefes de Estado e de Governo por unanimidade no Conselho Europeu, mas também por todos os parlamentos nacionais). Vários EM indicaram já que pretendem uma redução do orçamento proposto para o QFP. Se forem feitos cortes, mesmo a manutenção do montante mínimo reservado (*ring-fenced*) proposto pela Comissão será objeto de debate.

Revisões significativas de instrumentos bem conhecidos da PAC

Pagamentos diretos. O compromisso da Comissão em relação aos pagamentos diretos era torná-los mais justos e direcionados. Os pagamentos devem ser feitos aos agricultores que estão ativamente envolvidos na produção de alimentos e contribuem para a segurança alimentar. Se os Estados-Membros assim o desejarem, os pagamentos também podem ser feitos a agricultores a tempo parcial que tenham uma atividade agrícola significativa.

Existem cinco inovações principais no que diz respeito aos pagamentos diretos. Em primeiro lugar, os regimes de pagamentos diretos existentes (Apoio ao rendimento de base para garantir a sustentabilidade, Apoio redistributivo complementar ao rendimento para garantir a sustentabilidade, Jovens agricultores) são fundidos num novo pagamento designado por Apoio degressivo ao rendimento com base na área. Os Estados-Membros serão obrigados a diferenciar estes pagamentos de acordo com indicadores de rendimento objetivos. O Regulamento da PAC apre-

senta uma lista não exaustiva que inclui pequenas explorações agrícolas, agricultoras, explorações agrícolas em zonas com condicionantes naturais e explorações agrícolas mistas, que combinam produção vegetal e pecuária. O pagamento pode ser feito com base na área ou como um montante fixo (*lump sum* – a Comissão dá o exemplo em que as mulheres agricultoras podem receber um montante fixo adicional ao seu pagamento normal com base na área). Na sua Estratégia para a renovação geracional na agricultura, de outubro de 2025, a Comissão recomendou que os EM dedicassem pelo menos 6% dos seus montantes reservados (*ring-fenced*) para a agricultura à renovação geracional.⁵

Em segundo lugar, este novo pagamento será escalonado (degressividade) e limitado a um teto máximo de 100 mil euros, que será obrigatório para os Estados-Membros, não sendo permitida qualquer dedução para custos de mão de obra.

Em terceiro lugar, os agricultores que recebem uma pensão de reforma nacional deixarão de ser elegíveis para o pagamento degressivo, como parte de uma política destinada a incentivar a disponibilização de terras para uma nova geração de agricultores mais jovens.

Em quarto lugar, os Estados-Membros passarão a ser obrigados a introduzir um pagamento aos pequenos agricultores com um limite máximo de 3 mil euros. As pequenas explorações ficarão isentas dos requisitos de gestão responsável da exploração agrícola (*farm stewardship* – exceto a condicionalidade social) e

poderão também receber este pagamento em complemento a qualquer pensão a que tenham direito.

Em quinto lugar, os Estados-Membros serão obrigados a conceder ajudas ligadas a setores em dificuldades e importantes por razões ambientais ou socioeconómicas, tendo sido aumentado o respetivo limite máximo. No que diz respeito aos pagamentos à produção pecuária, os EM devem ter em conta os impactos ambientais, nomeadamente através da fixação de um encabeçamento máximo em zonas vulneráveis aos nitratos.

Uma característica do pagamento degressivo é que se trata do único instrumento reservado (*ring-fenced*) no âmbito do apoio ao rendimento da PAC. A Comissão propõe que o pagamento médio por hectare nos Estados-Membros varie entre um mínimo de 130 euros e um máximo de 240 euros por hectare.

Embora isso confira flexibilidade adicional aos EM, esta ampla variação corre o risco de alimentar antagonismos entre agricultores que competem num mercado único.

Uma característica do pagamento degressivo é que se trata do único instrumento reservado (ring-fenced) no âmbito do apoio ao rendimento da PAC. A Comissão propõe que o pagamento médio por hectare nos Estados-Membros varie entre um mínimo de 130 euros e um máximo de 240 euros por hectare.

As propostas da Comissão de alteração da arquitetura verde da PAC refletem o compromisso assumido ... de orientar a futura PAC mais para incentivos e menos para condições...

Arquitetura verde. As propostas da Comissão de alteração da arquitetura verde da PAC refletem o compromisso assumido no seu documento prospetivo (*vision paper*) de orientar a futura PAC mais para incentivos e menos para condições⁶ A Comissão argumenta que não está a reduzir a sua ambição de apoiar os agricultores na transição para práticas mais sustentáveis, mas sim a reduzir o peso da regulamentação e a avançar mais no sentido da concessão de incentivos.

⁵ Comissão, Estratégia para a renovação geracional na agricultura, COM(2025) 872 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0872>

⁶ Comissão, Visão para a Agricultura e o Setor Alimentar – Construir juntos uma agricultura e um setor alimentar da UE atrativos para as gerações futuras, COM(2025) 75 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52025DC0075>

Na verdade, a linguagem jurídica utilizada nos regulamentos propostos é bastante forte: por exemplo, o artigo 4.º do Regulamento da PAC requer que os Estados-Membros abordem, no capítulo relativo à PAC dos respetivos planos nacionais, pelo menos seis prioridades ambientais e climáticas. Existem também inovações positivas, incluindo a fusão dos eco-regimes e das medidas agroambientais numa única intervenção para ações agroambientais e climáticas, o que irá facilitar a coordenação de ações de curto e longo prazo para os EM. Haverá maior flexibilidade para estes na fixação das taxas de pagamento, a introdução de um novo pagamento à transição, para reduzir os riscos dessa transição para modelos agrícolas mais sustentáveis, e uma obrigação de os Estados-Membros prestarem apoio aos sistemas de produção pecuária extensiva e a zonas com excesso de nitratos.

A condicionalidade associada à elegibilidade para pagamentos diretos será substituída pela gestão responsável das explorações agrícolas (*farm stewardship*). Os agricultores continuarão a estar obrigados a cumprir

o mesmo conjunto de Requisitos Legais de Gestão, e a condicionalidade social será integrada na gestão responsável das explorações agrícolas. A principal alteração consiste no facto de as Boas Condições Agrícolas e Ambientais (BCAA) serem substituídas por práticas de proteção a definir pelos EM. Estas têm, em termos gerais, os mesmos objetivos que a condicionalidade do período atual, no seguimento das várias medidas de simplificação que foram entretanto adotadas. No entanto, a linguagem utilizada para estas práticas de proteção é mais geral e menos diretiva, conferindo aos EM maior flexibilidade na sua conceção. Por exemplo, enquanto a BCAA 4 exige o estabelecimento de faixas de proteção ao longo dos cursos de água que, regra geral, devem respeitar uma largura mínima de 3 metros sem utilização de pesticidas e fertilizantes, a prática de proteção relevante limita-se a prescrever que os Estados-Membros devem estabelecer normas que protejam os cursos de água contra a poluição e o

escoamento, deixando ao seu critério quais devem ser essas normas.

A maior alteração é que, de futuro, os Estados-Membros poderão compensar os agricultores pelos custos do cumprimento destes requisitos obrigatórios. Na PAC atual, as práticas especificadas na condicionalidade constituem uma base de referência e os EM só podem pagar aos agricultores por compromissos voluntários em matéria de ambiente e clima, quer através dos eco-regimes, quer através de medidas do segundo pilar, que vão além desta base de referência. Esta alteração está em consonância com o objetivo declarado da Comissão de recorrer mais a incentivos, embora as práticas em si mesmas continuem a ser obrigatórias para os agricultores que recebem pagamentos diretos. Além disso, os Estados-Membros têm maior margem para conceder isenções e derrogações em circunstâncias específicas.

Os controlos futuros não se aplicarão às explorações com menos de 10 hectares.

O principal receio é que, apesar da elevada ambição para a arquitetura verde constante dos textos jurídicos, os fundos

disponíveis para apoiar os agricultores na transição para sistemas agrícolas mais sustentáveis, incluindo a agricultura de carbono, sejam provavelmente reduzidos de forma significativa, o que se deve, em parte, ao facto de não existir um orçamento reservado (*ring-fenced*) para ações agroambientais e climáticas, como acontece na atual PAC.

Como parte do mecanismo de acompanhamento orçamental, os EM são obrigados a garantir que pelo menos 43% do orçamento do Plano PNR tenha um impacto positivo na ação climática ou no ambiente, utilizando um sistema de coeficientes da UE que define a contribuição de cada intervenção para estes objetivos. No entanto, este será um incentivo muito fraco para atribuir financiamento da PAC a medidas climáticas e ambientais ambiciosas, dado que o coeficiente associado aos pagamentos diretos (devido aos requisitos de gestão responsável da exploração agrícola) é já de 40%.

A maior alteração é que, de futuro, os Estados-Membros poderão compensar os agricultores pelos custos do cumprimento destes requisitos obrigatórios.

Além disso, a nova disposição que permite aos Estados-Membros compensar os agricultores pelos custos da adoção de práticas de proteção obrigatórias será seguramente bem acolhida pelos agricultores, mas a verdade é que, se os EM pagarem aos agricultores por estas práticas, isso reduzirá ainda mais o financiamento disponível para ações voluntárias com maior ambição.

A falta de reserva de fundos (*ring-fencing*) é mais preocupante devido aos incentivos que os EM terão para limitar a despesa com ações agroambientais e climáticas. No âmbito do orçamento reservado para o apoio ao rendimento da PAC, a despesa com intervenções de pagamentos diretos (degressivo, apoio ligado, algodão, pequenos agricultores) é inteiramente financiada pelo orçamento da UE e não requer contribuições nacionais. Todas as outras despesas da PAC, incluindo as ações agroambientais e climáticas, exigirão uma contribuição nacional de 30%.

Se os Estados-Membros quiserem complementar o seu montante mínimo reservado para a PAC com o montante não reservado do orçamento do seu Plano PNR, essas despesas devem ser cofinanciadas por contribuições nacionais de acordo com a taxa mínima adequada para a região onde a despesa é efetuada. Esta taxa pode descer para os 15% nas regiões menos desenvolvidas, mas subir até aos 60% nas regiões mais desenvolvidas. Para que os planos nacionais sejam aprovados, será necessário apresentar despesa destinada a cumprir os objetivos agroambientais e climáticos estabelecidos nos textos jurídicos. Ainda assim, para os Estados-Membros com capacidade orçamental limitada, será difícil resistir à tentação de atribuir o máximo possível de financiamento da PAC aos pagamentos diretos, para os quais não é necessária qualquer contribuição nacional.

Conclusões

Um tema comum subjacente à resposta a vários aspetos das propostas da Comissão é encontrar o equilíbrio certo entre dar flexibilidade aos Estados-Membros e manter uma política agrícola Comum. Todos concordam que a flexibilidade é necessária e desejável e, no entanto, todos estão também cientes de que ela cria riscos, nomeadamente para a sobrevivência do mercado único. E a PAC nunca foi totalmente uniforme na sua implementação.

Um tema comum subjacente à resposta a vários aspetos das propostas da Comissão é encontrar o equilíbrio certo entre dar flexibilidade aos Estados-Membros e manter uma política agrícola Comum. Todos concordam que a flexibilidade é necessária e desejável e, no entanto, todos estão também cientes de que ela cria riscos, nomeadamente para a sobrevivência do mercado único.

A PAC atual já tinha evoluído no sentido de dar mais flexibilidade aos Estados-Membros, mas a proposta da Comissão vai muito mais longe. Abre a possibilidade de diferenças muito maiores no orçamento global da PAC entre os EM, no montante dos pagamentos diretos por hectare, na ambição das condições que os agricultores têm de cumprir para receberem pagamentos diretos, se serão ou não com-

pensados pelo cumprimento dessas condições e se receberão ou não pagamentos ligados.

O novo mecanismo de orientação da Comissão, que fornecerá recomendações aos Estados-Membros sobre o conteúdo do capítulo da PAC nos seus planos nacionais, é fundamental para garantir que os EM, ao conceberem as suas intervenções no âmbito da PAC, contribuam também para os objetivos à escala europeia. No entanto, a visão da Comissão sugere que se centrará na identificação dos objetivos que os Estados-Membros devem priorizar nos seus planos da PAC, sem fazer recomendações sobre as intervenções a adotar. Os EM congratularam-se no Conselho com esta flexibilidade, mas existirá um ponto em que a ideia de uma política agrícola comum desaparece?

O outro ponto crítico diz respeito ao apoio à transição para práticas agrícolas mais sustentáveis na UE. A Comissão insiste que continua empenhada em promover essa transição, embora todas as refe-

rências às metas da Estratégia do Prado ao Prato tenham sido eliminadas. Mas insiste que a transição deve ser apoiada através de incentivos, em vez de ser impelida por regulamentação. O corolário desta abordagem é que, se quisermos alcançar o mesmo nível de ambição climática e ambiental, terão de ser afetados recursos significativamente maiores para apoiar essa transição. No

... existirá um ponto em que a ideia de uma política agrícola comum desaparece?

entanto, sublinhamos o receio de que, na prática, a afetação de recursos a estes objetivos diminua significativamente, em termos não só absolutos, mas também relativos. Esta abordagem poderá responder a uma necessidade política de curto prazo, mas acumula problemas para a resiliência do setor agrícola a longo prazo e para a sua capacidade de garantir a segurança alimentar da Europa.

Evolution or revolution: assessing the Commission's CAP 2028-2034 proposal

ALAN MATTHEWS

Professor Emeritus of European Agricultural Policy, University of Dublin, Trinity College, Ireland

Introduction

The Commission published its proposal for the next Common Agricultural Policy for the coming programming period 2028-2034 alongside its publication of its proposal for the Multi-annual Financial Framework on 16 July 2025. All the familiar tools in the CAP have been continued, although redesigned in some instances and with important changes.

However, the proposal to eliminate the two CAP funding instruments, the EAGF and the EAFRD, and to merge the CAP, along with cohesion, social, fisheries and other shared management programmes in the MFF budget, into a single fund sent shockwaves through the agricultural sector. While a minimum amount of expenditure (€296 billion) on what is now defined as 'CAP income support' will be ring-fenced within the single fund, the initial reaction of agricultural stakeholders was to treat this as a maximum, and to highlight that it implied a sharp reduction in the resources available to support farmers compared to the current programming period.

A further source of concern and frustration was that, in addition to a proposal to further amend the Common Market Organisation Regulation, provisions related to the CAP were fragmented over three separate Regulations: a Regulation establishing the National and Regional Partnership Fund (the NRPF Regulation)¹; a specific CAP Regulation²; and a common Expenditure Tracking and Performance Framework Regulation which will apply in future to all EU expend-

iture.³ This not only makes it difficult to easily follow what the new proposals mean for the CAP. It has also given rise to concern in both the Council and Parliament that the traditional agricultural bodies will no longer have full control over subsidy policy for farmers.

In the months following its publication, the focus of the debate on the Commission proposal has been on governance and budget issues. Indeed, a threat by four of the main parliamentary groups that the proposal was not a basis for negotiation led to concessions by the Commission. In a non-paper published in November 2025, the Commission agreed to reinforce spending on rural areas by proposing a rural target (10% of the NRPF Plan budget, excluding the ring-fencing amounts for the CAP and fisheries).⁴

It also agreed to move several articles in the proposed NRPF Regulation that deal with CAP issues to the CAP Regulation "to reinforce the identify and facilitate the reading of the provisions applicable to the CAP". However, the integrated programming in the NRPF Regulation based on the general and specific objectives, the requirements applying to the NRPF Plans, the common set of rules on the governance of the NRPF Plan and the assurance framework, would remain. Additional changes were proposed to strengthen the role of the regions and to give Parliament greater oversight over annual budgetary priorities.

This article first briefly surveys the governance and budget debates. It then reviews the changes that the Commission

¹ Commission, Regulation establishing the European Fund for economic, social and territorial cohesion, agriculture and rural, fisheries and maritime, prosperity and security for the period 2028-2034 and amending Regulation (EU) 2023/955 and Regulation (EU, Euratom) 2024/2509, COM(2025) 565.

² Commission, Regulation establishing the conditions for the implementation of the Union support to the Common Agriculture Policy for the period from 2028 to 2034, COM(2025) 560.

³ Commission, Regulation establishing a budget expenditure tracking and performance framework and other horizontal rules for the Union programmes and activities, COM(2025) 545.

⁴ Commission, Non-paper on adjusting the proposal on the future common agricultural policy and the budget structure, 9 November 2025.

has proposed to some of the CAP tools. For reasons of space, this discussion of tools is confined to direct payments and the green architecture. Other important initiatives, such as to promote innovation, generational renewal, territorial and rural development, or preparedness for crises, are not addressed.

Governance issues raise new concerns

The rationales for merging shared management funds were the budgetary arguments for flexibility, simplicity and synergies. The Commission argued that the multiplicity of funds made it difficult to redeploy funds quickly in response to new crises. It argued that fewer funds would simplify access to funding for beneficiaries and reduce the workload for national administrations. Requiring governments to plan the different funds together would encourage the exploitation of synergies.

These are good arguments for much of the MFF but are hardly persuasive when it comes to agriculture. For much of the MFF which consists of support for investments, one can foresee that investments can be shifted during a programming period in response to new priorities. Moving payments to farmers, whether direct payments or payments for environmental actions, to other sectors within a programming period, seems much less likely. The argument that aid applications by farmers would be simplified by being part of a single fund does not seem convincing. Also, apart from rural development measures where there has always been a debate whether they belong in Pillar 2 of the CAP or regional policy, it is hard to see where possible synergies between regional and social investments and direct and environmental payments will arise.

As against these budgetary considerations, there is an important argument in favour of maintaining stability. The 2021 CAP reform introduced a New Delivery Model. This extended the idea of strategic planning from Pillar 2 to the whole CAP and required considerable adjustments in Member States. Because of delays in agreeing the CAP budget, the process of preparing and approving CAP Strategic Plans was rushed. There are good arguments that this governance process should be kept in place for a further programming period to bed down the process and to build on the experiences from its introduction.

Developing the CAP chapter in the NRP Plan will in many ways be similar to the process of preparing the current CAP Strategic Plans (requiring a partnership process, the setting of targets, the allocation of resources in line with identified needs). But the Commission proposal will add a new level of negotiation, as agricultural ministries will need to coordi-

nate and negotiate not only with the Commission but with other national ministries. A risk is that the CAP budget in the national Plans will be more heterogeneous than before as a result.

Budget issues remain crucial

Questions about the future governance of the CAP mainly concern the EU institutions and national administrations. What matters for farmers is the overall budget and the design of individual schemes which influence the ease with which they can access funding.

The Commission has proposed a significantly higher MFF budget in absolute terms (almost €2 trillion over 2028-2034 in current prices). Some analysts point out that the increase is less significant as a percent of GNI (if we ignore the repayment of NGEU borrowing, MFF expenditure is projected to be equivalent of 1.15% of EU GNI as compared to a planned 1.13% when the current MFF was agreed in 2020). This comparison overlooks that, as a result of higher inflation in recent years which was not reflected in the annual inflation adjustment to the EU budget, the contribution of Member States has fallen to 1.01% of GNI in 2027. The Commission proposal would thus require a significant increase in practice in contributions from Member States in the next programming period.

The Commission has allocated much of the increased budget to new priorities such as competitiveness, defence and management of migration. For the traditional priorities of agriculture and regional spending, the budget allocates exactly the same amount (in current prices) in the NRP Fund in the next programming period as for all shared management funds in the current period (€749 billion). In principle, therefore, it would seem possible to maintain spending on both agriculture and cohesion at current levels in current prices.

The Commission emphasises that the ring-fenced amount for CAP income support is just a minimum. It can be topped up from unearmarked resources in the NRP Fund (the other major tranche of funding that is earmarked is for less developed regions in those Member States with such regions). However, the scope for adding to the CAP budget will differ greatly between Member States.

First, a new formula allocates the overall budget differently across Member States. Some countries will gain, while others will lose. The allocation formula contains a safety net and a ceiling to limit the extent of this redistribution, but some redistribution will occur.

Second, the ‘General Allocation’ element in the NRP Fund which collects the current shared management funds has been assigned an additional objective, to finance infrastructure to facilitate military mobility. This will put greater demands on the budgets of some countries compared to others, depending on their geographical location. There is also a possibility for Member States to transfer resources from the General Allocation to the European Competitiveness Fund.

A third constraint on funding for the CAP is the requirement in the NRP Regulation that Member States must freeze 25% of their General Allocation (excluding the CAP ring-fenced amount) as a flexibility amount. In the early years of the programming period, this amount is reserved to deal with natural catastrophes. At the mid-term review in 2031 Member States will be allowed to programme the unspent funds, including on new challenges that may have emerged since the National Plans were designed. Some funds must still be retained to address natural catastrophes which, if still unspent, can only be released after June 2033. While these funds are frozen in this way, they will not be available to top up the funding of CAP interventions.

The Commission has emphasised that a corollary of a larger budget is agreement on new own resources if national contributions are to be held stable. But there seems little appetite among Member States to agree on new own resources (which would not only have to be agreed unanimously by Heads of State and Government at the European Council but also approved by all national parliaments). Several Member States have already indicated they seek a reduction in the proposed MFF budget. If cuts are made, even whether the minimum ring-fenced amount proposed by the Commission can be maintained will be up for debate

Significant revisions to well-known CAP tools

Direct payments. The Commission’s commitment on direct payments was to make them fairer and more targeted. Payments should be made to farmers who are actively engaged in food production and contributing to food security. If Member States wish, payments can also be made to part-time farmers who have significant agricultural activity.

There are five main innovations with respect to direct payments. First, the existing DP schemes (BISS, CRISS, young farmers) are merged into a new payment called DABIS, the Degressive Area-Based Income Support. Member States

will be obliged to differentiate these payments according to objective income indicators. The CAP Regulation gives a non-exhaustive list including small farms, women farmers, farms in areas of natural constraints, and farms combining crops and livestock. The payment can be made either based on area or as a lump sum (the Commission gives the example where female farmers might receive a lump sum top up on their standard area-based payment). In its Strategy for Generational Renewal in Agriculture in October 2025, the Commission recommended that Member States dedicate at least 6% of their agriculture ring-fenced amounts to generational renewal.⁵

Second, the DABIS payment will be tiered (degressivity) and capped at a ceiling of €100,000. This will be mandatory for Member States and no deduction for labour costs will be permitted.

Third, farmers in receipt of a national pension will no longer be eligible for the DABIS payment, as part of a policy to encourage the release of land for a new generation of younger farmers.

Fourth, it will now be mandatory for Member States to introduce a small farmer payment with a maximum limit of €3,000. Small farms will be exempt from farm stewardship requirements (apart from social conditionality) and will also be allowed to receive this payment in addition to any pension to which they are entitled.

Fifth, it will be obligatory for Member States to provide coupled support for sectors undergoing difficulties and important for environmental or socio-economic reasons, and the maximum ceiling has been raised. For livestock payments, Member States must take into account environmental impacts, including by setting a maximum livestock density in nitrate vulnerable zones.

A feature of the DABIS payment is that it is the only ring-fenced instrument within CAP income support. The Commission proposes that the average payment per hectare in Member States should vary between a minimum of €130 per hectare and a maximum of €240 per hectare. While giving additional flexibility to Member States, this wide range risks fuelling antagonism among farmers competing in a single market.

Green architecture. The Commission’s proposals to modify the green architecture of the CAP reflect its commitment in its Vision paper to orient the future CAP away from condi-

⁵ Commission, Strategy for generational renewal in agriculture, COM(2025) 872.

tions towards incentives.⁶ It argues that it is not lowering its ambitions to support farmers to shift towards more sustainable practices, but it is reducing the burden of regulation and moving more to the provision of incentives.

There is indeed strong legal language in the proposed Regulations, for example in Article 4 of the CAP Regulation that requires Member States to address at least six environmental and climate priorities in the CAP chapter of the national Plans. There are also positive innovations. These include the merging of eco-schemes and agri-environment measures into a single intervention for agri-environment-climate actions. This will make it easier for Member States to co-ordinate short-term and longer-term actions. There will be greater flexibility for Member States in setting payment rates, the introduction of a new transition payment to de-risk the transition to more sustainable farming models, and an obligation on Member States to provide support for extensive livestock production systems and areas with nitrate surplus.

Conditionality associated with eligibility for direct payments will be replaced by farm stewardship. Farmers will still be required to observe the same set of Statutory Management Requirements, and social conditionality is integrated into farm stewardship. The major change is that Good Agricultural and Environmental Conditions will be substituted by protective practices to be defined by Member States. These have broadly the same objectives as conditionality in the current period following the various simplification measures that have been adopted. However, the language around protective practices is more general and less directive, giving Member States greater flexibility in their design. For example, whereas GAEC 4 requires the establishment of buffer strips along water courses which should, as a general rule, respect a minimum width of 3 metres without using pesticides and fertilisers, the relevant protective practice merely prescribes that Member States must establish standards that protect water courses against pollution and run-off, leaving it up to Member States what these standards should be.

The biggest change is that Member States will, in future, be able to compensate farmers to the cost of complying with these mandatory requirements. In the current CAP, the practices specified in conditionality form a baseline. Member States can only pay farmers for voluntary environmental and climate commitments, either through eco-schemes or Pillar 2 measures, that go beyond this baseline. This change is in line with the Commission's declared aim to rely more on incentives, although the practices them-

selves will remain mandatory for those farmers in receipt of direct payments. Further, Member States have greater scope to provide exemptions and derogations in specified circumstances. Controls in future will not apply to holdings that are smaller than 10 hectares in size.

The main fear is that, despite the high ambitions for the green architecture in the legal texts, the money available to support farmers in moving towards more sustainable farming systems, including carbon farming, will likely be severely reduced. This is partly because there is no ring-fenced budget for agri-environment-climate actions as in the current CAP.

As part of the budget tracking mechanism, Member States are required to ensure that at least 43% of the NRP Plan budget has a positive impact on climate action or the environment, using a system of EU coefficients that defines the contribution of each intervention towards these objectives. But this will be a very weak incentive to allocate CAP funding to ambitious climate and environmental measures, given that the coefficient attached to direct payments (due to the farm stewardship requirements) is already 40%.

Also, the new provision that member states can compensate farmers for the cost of engaging in mandatory protective practices will no doubt be welcomed by farmers, but to the extent that Member States pay farmers for these practices, this will further reduce the funding available for voluntary actions with greater ambition.

The lack of ring-fencing is more troubling because of the incentives Member States will have to limit spending on agri-environment-climate actions. Within the ring-fenced budget for CAP income support, spending on direct payment interventions (DABIS, coupled support, cotton, small farmer payment) is wholly financed from the EU budget and does not require national contributions. All other CAP expenditure, including agri-environment-climate actions, will require a national contribution of 30%.

If Member States wish to top up their minimum CAP ring-fenced amount from the unearmarked amount in their NRP Plan budget, any such expenditure must be co-financed by national contributions according to the appropriate minimum rate for the region where the expenditure takes place. This can be as low as 15% for less developed regions but as high as 60% for more developed regions. There will be a requirement to show spending to address the agri-environment-climate objectives set down in the legal texts in order for the national Plans to be approved. Still, for

⁶ Commission, A Vision for Agriculture and Food; Shaping together an attractive farming and agri-food sector for future generations, COM(2025) 75.

Member States with limited fiscal capacity, the temptation to allocate as much CAP funding as possible to direct payments where no national contribution is required will be hard to withstand.

Conclusions

A common theme underlying the response to several aspects of the Commission proposals is finding the right balance between providing flexibility to Member States while maintaining a common agricultural policy. Everyone agrees that flexibility is necessary and desirable, and yet everyone is also aware that it creates risks, not least for the survival of the single market. And the CAP has never been totally uniform in its implementation.

The current CAP had already moved in the direction of giving Member States more flexibility, but the Commission proposal goes much further. It has opened the possibility for much greater differences in the overall CAP budget between Member States, in the size of direct payments per hectare, in the ambition in the conditions farmers must meet for direct payments, whether they will be compensated for meeting those conditions or not, and whether they will receive coupled payments or not.

The new Commission steering mechanism, which will provide recommendations to Member States on the content of

the CAP chapter in their national Plans, is a key mechanism to ensure that Member States, in designing their CAP interventions, also contribute to Europe-wide objectives. But the Commission view suggests it will focus on identifying the objectives that Member States should prioritise in their CAP Plans, without making recommendations on the interventions to be adopted. Member States in the Council welcome this flexibility, but is there a point at which the idea of a common agricultural policy disappears?

The other main flashpoint is around support for the transition to more sustainable farming practices in the EU. The Commission insists that it remains committed to promoting this transition, even if any mention of Farm to Fork targets has been eliminated. But it insists that the transition should be supported through incentives, rather than driven by regulation. The corollary of this approach is that significantly greater resources need to be allocated to supporting this transition if we are to achieve the same level of climate and environmental ambition. Yet we have underlined the fear that, in practice, the allocation of resources to these objectives will significantly decline, not only in absolute but also in relative terms. This may address a short-term political need, but it stores up problems for the long-term resilience of the agricultural sector and its ability to provide for Europe's food security.

Novo quadro financeiro europeu 2028-2034 e reforma da PAC propostos pela Comissão Europeia

Quando o orçamento prevalece sobre uma ambição política para a União Europeia

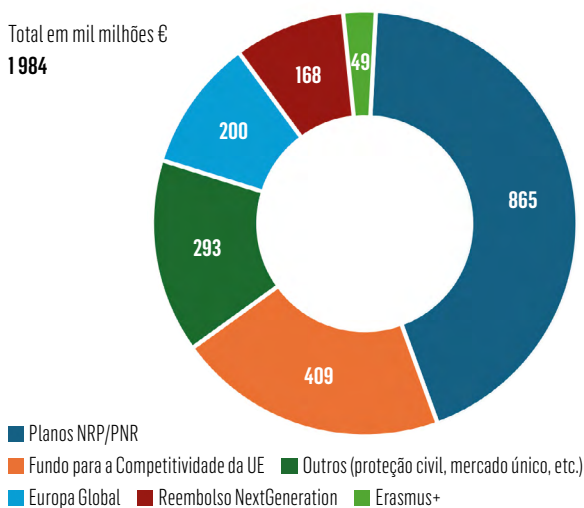
YVES MADRE

Fundador e diretor da Farm Europe¹



A Comissão Europeia apresentou uma proposta radical de reforma do orçamento da União Europeia (UE), amplamente inspirada na governação do fundo de recuperação pós-COVID (MRR – Mecanismo de Recuperação e Resiliência), que se estrutura sobretudo em torno de envelopes nacionais, deixando de lado o método comunitário.

Figura 1 – Repartição do projeto de orçamento apresentado pela Comissão Europeia (mil milhões €)



No âmbito de uma dotação global solicitada de 2 biliões de euros, a Comissão Europeia propõe repartir os recursos por quatro grandes fundos: o Fundo Nacional e Regional (que integra a PAC, a política de coesão, a Frontex, o clima, o Interreg, etc.); o Fundo para a Competitividade; o Fundo Europa Global para ações em países terceiros e para a Ucrânia e o Fundo para despesas administrativas.

Um orçamento total aumentado, mas com reduções drásticas para as políticas europeias históricas

Efetivamente, a Comissão Europeia apresentou um projeto de orçamento de quase 2 biliões de euros para este período, dividido em seis fundos:

- um fundo de 865 mil milhões de euros destinado a financiar as grandes políticas tradicionais da União Europeia, nomeadamente a PAC, a política de coesão, a política social (atualmente FSE+ – Fundo Social Europeu Mais), a política das pescas, para citar as mais importantes,

¹ <https://www.farm-europe.eu/>

- um fundo de 409 mil milhões de euros para financiar projetos de competitividade através de convites à apresentação de projetos lançados pela Comissão,
- um fundo de 293 mil milhões de euros para ações de defesa, proteção civil, etc.
- um quarto fundo, de 200 mil milhões, para as ações externas da UE em benefício de países terceiros, metade do qual seria destinado à Ucrânia para preparar a sua adesão à União.
- 168 mil milhões para o pagamento da dívida europeia contraída no âmbito do plano *EU Next Generation*, destinado a fazer face aos efeitos da crise da COVID-19,
- 49 mil milhões de euros para ações de formação Erasmus+.

Uma proposta de orçamento europeu sem financiamento

O financiamento destes 2 biliões de euros apresentado pela Comissão Europeia baseia-se nas contribuições dos Estados-Membros, em novos empréstimos europeus e no crescimento dos recursos próprios. A grande maioria dos Estados-Membros já manifestou a sua oposição à ideia de financiamento com base em novos empréstimos europeus, que viriam agravar o seu próprio endividamento. Além disso, a estimativa dos recursos próprios esperados é particularmente ambiciosa, ou até mesmo pouco realista. Por estas duas razões, é de esperar que o Conselho Europeu reveja em baixa a proposta da Comissão, não concordando com um aumento real do nível das contribuições dos Estados-Membros para garantir o financiamento efetivo das despesas propostas pela

Comissão. Nessa hipótese, os ministros das Finanças serão tentados a propor aos chefes de Estado e de Governo reduções ainda mais acentuadas dos financiamentos atribuídos às diferentes políticas europeias, se for necessário manter um fundo para a competitividade consistente e o esforço em relação à Ucrânia.

A questão da dimensão do fundo para a competitividade sugerido pela Comissão Europeia também se colocará certamente. Tal como proposto, este fundo não é afetado na sua maior parte, tratando-se assim de um fundo comum que não é pré-distribuído

entre os Estados-Membros. Dependendo da capacidade que cada Estado-Membro considerar ter para captar o seu financiamento quando chegar a altura, a posição dos chefes de Estado e de Governo poderá variar.

Um esquecimento: a agricultura como motor da competitividade europeia

Ainda em relação a este fundo, é importante notar a ausência de uma verdadeira referência à agricultura enquanto motor da competitividade europeia. Este ponto levanta tanto mais questões quanto, simultaneamente, a bioeconomia é um dos pilares da transição da economia europeia para uma economia neutra em carbono e o crescimento dessa bioeconomia constitui um trunfo essencial para aumentar a soberania da União. Sem avanços significativos na produção e produtividade agrícolas da Europa, estas orientações correm o risco de ser apenas quimeras ou, pelo menos, de conduzir a uma situação em que a UE se limitaria a trocar a dependência das importações de energia fóssil pela dependência das importações de biomassa.

O financiamento [dos] 2 biliões de euros apresentado pela Comissão Europeia baseia-se nas contribuições dos Estados-Membros, em novos empréstimos europeus e no crescimento dos recursos próprios. A grande maioria dos Estados-Membros já manifestou a sua oposição à ideia de financiamento com base em novos empréstimos europeus, que viriam agravar o seu próprio endividamento.

... é importante notar a ausência de uma verdadeira referência à agricultura enquanto motor da competitividade europeia.

A presente análise das propostas da Comissão baseia-se em dotações financeiras que são suscetíveis de serem revistas em baixa. Os riscos analisados são, portanto, riscos “*a minima*”.

Uma proposta de fundo único amplamente renacionalizado

A Comissão Europeia propõe reunir a maioria das políticas tradicionais da UE e o seu financiamento num único regulamento e num único fundo. A atual PAC, a política de coesão, o FSE+, a política das pescas, as políticas ambientais e climáticas, bem como o fundo europeu de crise, seriam fundidos num quadro único: o regulamento relativo aos Planos de Parceria Nacionais e Regionais (NRPP/PPNR), com uma dotação global reduzida para 865 mil milhões de euros para o período 2028-2034.

Mais de 97% deste orçamento é repartido entre os Estados-Membros através das dotações nacionais propostas pela Comissão. Na verdade, o único meio de ação que resta a nível europeu é o orçamento Interreg (10,2 mil milhões de euros) e uma margem de reserva para a UE de 15 mil milhões de euros, para além da reserva de 6,3 mil milhões de euros destinada a crises e à regulação dos mercados agrícolas.

Financiamento da PAC: -17,6% e 300 mil milhões de euros no máximo

Neste contexto, 293,7 mil milhões de euros estão reservados para a nova PAC e atribuídos aos Estados-Membros, com 6,3 mil milhões de euros adicionais destinados à gestão de crises agrícolas e à estabilização dos mercados. A preços correntes, o orçamento da PAC sofreria uma redução significativa de 17,6% entre os períodos 2021-2027 e 2028-2034, ou seja, uma redução de -38% em valor (preços constantes) em relação a 2020.

A Comissão Europeia propõe uma abordagem a várias velocidades para a contribuição dos Estados-Membros para a redução do orçamento da PAC, com esforços distribuídos de forma desigual. Levantam-se questões quanto à chave de repartição utilizada. A proposta torna os Países Baixos os “vencedores

relativos”, ou antes, os “melhores perdedores”, a par de Portugal e Espanha.

Embora a Comissão Europeia proponha permitir que os Estados-Membros que o desejem (e possam) aumentem significativamente o seu cofinanciamento da futura PAC, convém recordar que, entre 2021 e 2024, num Estado-Membro como os Países Baixos, os agricultores beneficiaram de importantes complementos financeiros nacionais sob a forma de auxílios de Estado, que duplicaram os seus pagamentos diretos durante esse período.

Enquanto a França, a Itália, a Bulgária, a Estónia, a Letónia, a Polónia, a Roménia e a Eslováquia mantêm globalmente a sua parte do orçamento (reduzido) da PAC em relação à repartição atual entre países, a Irlanda, a Alemanha, a República Checa, a Áustria, a Eslovénia, a Grécia, a Dinamarca e o Luxemburgo fazem parte dos perdedores.

Financiamento das medidas POSEI, Coesão, FSE+: concorrência e ausência de financiamento

A Comissão Europeia propõe retirar do envelope reservado à PAC o financiamento das medidas POSEI, LEADER e dos programas de distribuição de frutas e legumes nas escolas (regime escolar).

Os Estados-Membros em causa deverão, assim, financiar as medidas POSEI a partir da sua dotação PPNR fora da PAC. Nesta dotação exterior à PAC, os Estados-Membros terão a responsabilidade de arbitrar o financiamento das medidas relativas a coesão, fundo social, pescas, POSEI, LEADER, regime escolar, entre as principais.

Uma retórica da Comissão Europeia que não resiste à análise dos números

“Dotações PPNR fora da PAC amplas e suficientes para responder a todas as expectativas?” – FALSO e irrealista

Face à redução drástica proposta para o orçamento da PAC, a Comissão Europeia remete para os Esta-

dos-Membros a tarefa de complementar o respetivo orçamento, recorrendo a outros fundos dos planos PNR que lhes foram atribuídos. Só para manter o orçamento da PAC a preços correntes, a Dinamarca, a Irlanda e a Áustria teriam assim de consagrar mais de ¾ das suas restantes dotações PNR (fundos PNR após dedução das dotações da PAC, do plano social para o clima e das fronteiras). Os Países Baixos, a França, a Finlândia, a Suécia e o Luxemburgo teriam de afetar cerca de 50%, enquanto a Itália, a Espanha, a Bélgica e a Alemanha teriam de mobilizar entre 18 e 35%. Acontece que estas dotações PNR se destinam a financiar, nomeadamente, as futuras medidas de coesão, as do FSE, as do POSEI, etc. As afirmações da Comissão Europeia não resistem à análise da equação financeira.

Face à redução drástica proposta para o orçamento da PAC, a Comissão Europeia remete para os Estados-Membros a tarefa de complementar o respetivo orçamento, recorrendo a outros fundos dos planos PNR que lhes foram atribuídos.

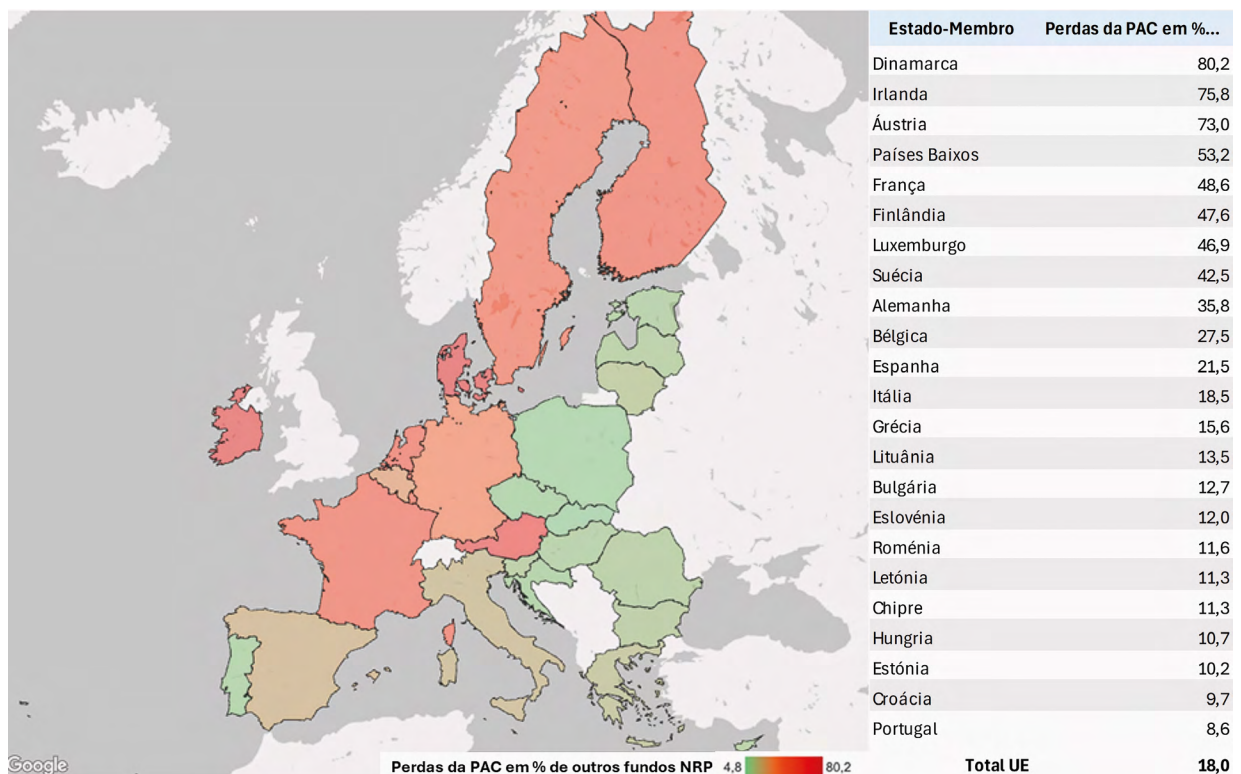
“Maior eficácia das medidas de coesão e das medidas sociais?” – FALSO

“Financiamento garantido e potencialmente melhorado para o POSEI?” – FALSO

A proposta de regulamento atribui aos Estados-Membros a responsabilidade de decidirem o que financiar ou não no âmbito da sua dotação PNR fora da PAC, entre medidas de coesão, fundo social, pescas, POSEI, LEADER e regime escolar, entre as principais.

É de salientar que este saldo de dotação “livre” para os Estados-Membros é, em média, 40% inferior à dotação que receberam durante o período 2021-27 ao abrigo da política de coesão.

Figura 2 – Redução do orçamento da PAC por Estado-Membro em percentagem da sua dotação do NRPP/PPNR fora da PAC



O financiamento do FSE+ desaparece na proposta da Comissão para 2028-34. Os Estados-Membros são convidados a garantir que 14% do orçamento seja afetado a medidas que contribuam em diferentes graus (graus esses definidos no anexo do projeto de regulamento) para os objetivos do Fundo Social.

Além disso, 43% do envelope financeiro do PPNR de cada Estado-Membro deverá ser afetado a medidas que contribuam para o esforço ambiental (com graus de esforço ambiental por tipo de medida definidos no anexo ao regulamento).

De um modo geral, a menos que o Estado-Membro aumente muito significativamente o seu cofinanciamento nacional ao abrigo do plano de parceria nacional e regional que irá apresentar, encontrar-se-á numa situação em que terá de suspender ou reduzir fortemente o financiamento de determinadas medidas fora do novo âmbito da PAC.

As medidas POSEI entrarão assim em concorrência com as medidas de coesão, sociais, LEADER, etc. e o seu financiamento ficará comprometido, perante o que seria uma tentativa de quadratura do círculo para os Estados-Membros.

Dependendo da capacidade dos Estados e das regiões de mobilizar ou não orçamentos nacionais adicionais, o POSEI poderá ser reforçado em alguns países e regiões ou, pelo contrário, ser grandemente amputado. A proposta da Comissão rompe o equilíbrio atual de um financiamento claro, garantido e definido para cada país, rompendo igualmente o equilíbrio dos apoios entre os diferentes países.

Uma grande renacionalização das políticas europeias, reduzindo-as a anexos das políticas e orçamentos nacionais

De um modo geral, a menos que o Estado-Membro aumente muito significativamente o seu cofinanciamento nacional ao abrigo do plano de parceria nacional e regional que irá apresentar, encontrar-se-á numa situação em que terá de suspender ou reduzir fortemente o financiamento de determinadas medidas fora do novo âmbito da PAC.

Perante estas reduções drásticas do financiamento europeu, a Comissão destaca a flexibilidade conferida aos Estados-Membros, como se cada euro pudesse ser “vendido” várias vezes para várias medidas.

Além disso, a Comissão ultrapassa um ponto de viragem entre políticas comuns e renacionalização das políticas europeias.

Mais poder para a Comissão Europeia, menos para o Parlamento Europeu e o Conselho Agricultura

No que diz respeito à PAC, os critérios comuns europeus de elegibilidade e acesso às ajudas (regras de base ambientais, enquadramento das ajudas e cofinanciamentos, financiamentos a consagrar aos diferentes tipos de medidas, etc.) são minimizados e, no essencial, remetidos para os quadros a definir por cada Estado-Membro no seu plano de parceria nacional e regional, com base nas recomendações que a Comissão terá a responsabilidade de lhe apresentar.

A Comissão propõe assim arrogar-se um poder adicional e negociar bilateralmente com cada Estado-Membro, quando atualmente o quadro da PAC e das medidas que a declinam é definido pelos legisladores ...

A Comissão propõe assim arrogar-se um poder adicional e negociar bilateralmente com cada Estado-Membro, quando atualmente o quadro da PAC e das medidas que a declinam é definido pelos legisladores (Parlamento Europeu e Conselho de Ministros). No esquema da Comissão, o Parlamento Europeu vê o seu papel reduzir-se drasticamente.

Embora a reforma da PAC proposta mantenha uma aparência de base europeia, que o Parlamento Europeu teria a responsabilidade de reforçar no decurso das negociações futuras, já nem sequer está em questão a parte agrícola do projeto de regulamento do PPNR. Essa parte sai das instâncias agrícolas do Conselho para passar a ser da responsabilidade do COREPER, com um objetivo claro da Presidência dinamarquesa do Conselho de tentar chegar a um acordo geral sobre este projeto de regulamento até ao final de dezembro. Uma tal estratégia bloquearia no seio do Conselho a negociação da arquitetura da futura PAC e dos seus parâmetros-chave, deixando ao Conselho de Ministros da Agricultura praticamente apenas as condições de aplicação pelo regulamento da PAC do que teria sido decidido para a agricultura nas instâncias do COREPER. No Parlamento Europeu, a vertente agrícola deste regulamento do PPNR seria repartida por três comissões (Agricultura, Desenvolvimento Regional e Orçamento), todas com competências sobre o conteúdo.

27 programas agrícolas de geometrias variáveis, segundo as prioridades do momento de cada governo

O projeto da Comissão propõe que, para a agricultura, a definição de medidas, condições de acesso, financiamento e prioridades seja estabelecida por cada Estado-Membro no seu plano de PNR, em associação mais ou menos estreita com as regiões, de acordo com o equilíbrio político entre os governos em funções e os responsáveis das referidas regiões.

No que diz respeito às medidas fora da PAC, como o LEADER, o POSEI ou as medidas relativas ao regime escolar, a proposta de regulamento da Comissão permite que qualquer Estado-Membro que o deseje recomece a sua política a partir de uma página em branco, sem mínimos nem máximos de financia-

mento, podendo ou não libertar-se das ajudas atualmente em vigor. Num tal esquema, o Estado-Membro poderá agir considerando sem limites o financiamento do PPNR fora da PAC como um complemento do orçamento nacional à disposição das prioridades políticas do momento do governo e, potencialmente, das regiões.

Enquanto a dotação financeira do PPNR fora da PAC diminui significativamente, a sua utilização e repartição entre medidas será sujeita a intensas pressões políticas ... com o risco de que as considerações políticas de curto prazo se sobreponham às considerações económicas e de desenvolvimento territorial de longo prazo.

Enquanto a dotação financeira do PPNR fora da PAC diminui significativamente, a sua utilização e repartição entre medidas será sujeita a intensas pressões políticas – uma vez que nem tudo poderá ser financiado – com o risco de que as conside-

rações políticas de curto prazo se sobreponham às considerações económicas e de desenvolvimento territorial de longo prazo.

Investimento, inovação, gestão de riscos, estratégia hídrica: temas fundamentais para o futuro de setores agrícolas que correm o risco de não receber financiamento

No âmbito da nova PAC proposta, o cofinanciamento exigido aos Estados-Membros deverá aumentar, no mínimo, 30% para financiar todas as medidas ambientais, de investimento, gestão de riscos, cooperação e formação.

Num contexto orçamental nacional tenso, muitos Estados-Membros terão vantagem em financiar prioritariamente as medidas de ajudas diretas que não têm de ser cofinanciadas (pagamentos desligados, pagamentos ligados, ajudas de base forfetária aos pequenos agricultores), a fim de minimizar o esforço financeiro nacional a realizar. A restrição de 43% dos fundos da PAC terem de estar ligados a ações ambientais que devem ser cofinanciadas em, pelo menos, 30% irá colocar uma pressão adicional sobre a utilização dos envelopes da PAC, correndo-se o risco de deixar para trás as ajudas ao investimento e os instrumentos de gestão de riscos, precisamente as

duas medidas que deveriam ser emblemáticas para preparar o futuro.

Neste contexto, será essencial rever a proposta da Comissão para garantir a atratividade destas medidas, tanto para os agricultores como para os Estados-Membros na afetação dos seus fundos da PAC.

Degressividade e plafonamento das ajudas diretas da PAC: política social ou de soberania europeia?

A proposta de reforma da PAC introduz novas regras que limitam as ajudas diretas ao rendimento que podem ser obtidas pelos agricultores. As ajudas diretas desligadas seriam degressivas, reduzidas em 25% na faixa de 20 000 a 50 000 euros, em 50% na faixa de 50 000 a 75 000 euros, em 75% na faixa de 75 000 a 100 000 euros e limitadas a 100 000 euros por exploração.

Esta degressividade afetaria todas as explorações continentais com mais de 150 hectares, que constituem já atualmente, e ainda mais no futuro, as explorações médias europeias que devem ser reforçadas e que asseguram o essencial da produção europeia.

Para explicar a sua proposta, a Comissão Europeia divulgou o número de que 80% das ajudas diretas da PAC vão para os 20% de explorações de maior dimensão. Esses 20% de explorações incluem todas as explorações agrícolas na Europa com mais de 20 hectares!

Esta medida proposta parece corresponder mais a um posicionamento mediático do que a uma reflexão económica e social sobre a evolução das estruturas agrícolas europeias e o objetivo de reforçar a soberania agrícola da UE em benefício da alimentação, do desenvolvimento de uma bioeconomia forte e independente e da capacidade da União de

garantir uma presença nos mercados mundiais, sem a qual ela estaria a fazer o jogo de países terceiros que utilizam a alimentação como arma política de hegemonia e de desestabilização das democracias.

Uma proposta que questiona o processo democrático – Uma posição firme e inédita do Parlamento Europeu

No geral, esta proposta de fundo único, de regulamento do PPNR que pretende duplicar e esvaziar a PAC, levanta mais questões do que oferece respostas. Tem uma falta de visão e estratégia cruel para uma União Europeia que se pretende mais forte e solidária e mascara a ausência de desígnio para a agricultura europeia, remetendo a questão para uma gestão por cada Estado-Membro em futuras negociações bilaterais com a Comissão Europeia, fora de qualquer processo de envolvimento e controlo democráticos.

No geral, esta proposta de fundo único, de regulamento do PPNR que pretende duplicar e esvaziar a PAC, levanta mais questões do que oferece respostas. Tem uma falta de visão e estratégia cruel para uma União Europeia que se pretende mais forte e solidária e mascara a ausência de desígnio para a agricultura europeia...

A grande maioria dos deputados europeus pronunciou-se a favor de uma moção de rejeição *a priori* deste projeto de regulamento do PPNR que, para eles, não pode constituir uma base para negociações

construtivas. Através de cartas enviadas à presidente da Comissão Europeia datadas de 31 de outubro, os cinco grupos políticos PPE, S&D, ECR, *Renew Europe* e Verdes exigiram que a Comissão apresentasse uma versão alterada destes projetos de regulamentos do PPNR e da PAC, recusando-se a trabalhar com base na versão atual. Esta rejeição *a priori* constitui um caso único em 63 anos de PAC. Dependendo da resposta da Comissão Europeia, caberá aos legisladores a pesada, mas imperiosa, tarefa de (re)escrever, mais ou menos profundamente, o projeto que a União Europeia deseja para a sua agricultura. Por seu lado, a Comissão não quis envolver-se num debate público sobre o assunto, limitando-se a algumas reuniões à porta fechada, sem sequer ter em consideração o que nelas foi dito.

Nouveau cadre financier européen 2028-2034 & réforme de la PAC proposés par la Commission européenne

Quand le budgétaire prend le pas sur une ambition politique pour l'Union Européenne

YVES MADRE

Fundador e diretor da Farm Europe

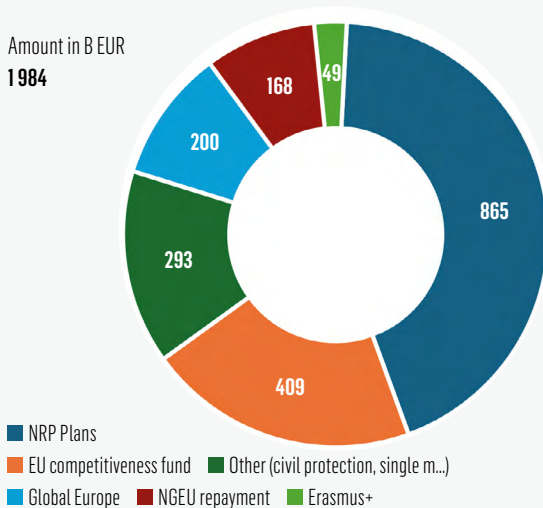


La Commission européenne a présenté une proposition radicale de réforme du budget de l'UE, largement inspirée par la gouvernance du fonds de relance post-COVID (RRF), qui est principalement structurée autour d'enveloppes nationales, laissant de côté la méthode communautaire.

Dans le cadre d'une dotation globale demandée de 2 000 milliards d'euros, la Commission européenne propose de répartir les fonds entre quatre grands fonds : le Fonds régional et national (intégrant la PAC, la politique de cohésion, Frontex, le climat, Interreg, etc.) ; le Fonds pour la compétitivité ; le Fonds Global Europe pour les actions dans les pays tiers et pour l'Ukraine ; et le Fonds pour les dépenses administratives.

Un budget total 2028-2034 accru mais avec des réductions drastiques pour les politiques européennes historiques

Amount in B EUR
1984



La commission européenne a présenté un projet de budget de près de 2 trillions d'euros sur la période, réparti en six fonds :

- un fonds de 865 milliards d'euros destinés à financer les grandes politiques traditionnelles de l'Union Européenne, à savoir la PAC, la politique de cohésion, la politique sociale (FSE+ actuellement), la politique de la pêche pour les plus notables,
- un fonds de 409 milliards d'euros pour financer des projets de compétitivité via des appels à projets que la commission lancerait,
- un fonds de 293 milliards d'euros pour les actions de défense, de protection civile...
- un quatrième pour les actions extérieures de l'Union Européenne au bénéfice des pays tiers, dont la moitié irait à l'Ukraine pour préparer son accession à l'UE.
- 168 milliards pour le paiement de la dette européenne contractée dans le cadre du plan EU next Generation contracté pour faire face aux effets de la crise Covid,
- 49 milliards d'euros pour les actions de formation Erasmus+

Une proposition de budget européen non financée

Le financement de ces 2 000 milliards d'euros avancé par la Commission européenne se base sur des contributions des États membres, de nouveaux prêts européens et une croissance des ressources propres. La grande majorité des États membres a déjà indiqué s'opposer à l'idée de financement sur la base de nouveaux prêts européens qui viendraient alourdir leurs endettements propres. Par ailleurs, l'estimation des ressources propres attendues est particulièrement ambitieuse, voire peu réaliste. Pour ces deux raisons, on peut s'attendre à ce que le Conseil européen risque de revoir à la baisse la proposition de la Commission en ne consentant pas à accroître réellement le

niveau des contributions des États membres pour assurer le financement effectif des dépenses proposées par la Commission. Sous une telle hypothèse, les ministres des finances seront tentés de proposer aux chefs d'État et de gouvernement des baisses encore plus fortes des financements dévolus aux différentes politiques européennes si un fonds compétitivité consistant et l'effort envers l'Ukraine doivent être maintenus.

La question de l'ampleur du fonds de compétitivité suggéré par la commission européenne se posera aussi sans doute. Tel que proposé, ce fonds est non affecté pour sa plus grande partie, et est un fonds commun non pré-affecté entre les États membres. Suivant la capacité que chaque État membre estimera avoir pour capter ses financements le moment venu, le positionnement des chefs d'État et de gouvernement risque de varier.

Une oubliée: l'agriculture comme moteur de la compétitivité européenne

A noter, toujours s'agissant de ce fonds, l'absence de véritable référence à l'agriculture comme moteur de la compétitivité européenne. Ce point interroge d'autant plus que la bioéconomie est un des piliers à la fois de la transition de l'économie européenne vers une économie carbone neutre et l'essor de cette bioéconomie européenne se présente comme un atout fondamental pour accroître la souveraineté européenne. Sans des bonds en matière de production et de productivité agricoles européennes, ces orientations risquent de n'être que des chimères ou tout le moins aboutir à une Union Européenne qui n'aurait que troquer une dépendance aux importations d'énergie fossile contre une dépendance aux importations de biomasse.

L'analyse présente des propositions de la Commission se base donc sur des allocations financières qui sont susceptibles d'être revues à la baisse. Les risques analysés sont donc des risques « a minima ».

Une proposition de fonds unique largement renationalisé

La Commission européenne propose de regrouper la plupart des politiques traditionnelles de l'UE et leur financement dans un seul règlement et un seul fonds. La PAC actuelle, la politique de cohésion, le FSE+ (Fonds social européen+), la politique de la pêche, les politiques environnementales et climatiques ainsi que le fonds européen de crise seraient fusionnés dans un cadre unique : le règlement « Plans nationaux et régionaux de partenariat » (NRPP), avec une dotation globale réduite à 865 milliards d'euros pour la période 2028–2034.

Ce budget est réparti à plus de 97 % entre les États membres par les allocations nationales que la commission propose. De fait, il ne reste plus comme moyen d'action restant au niveau européen que le budget Interreg (10,2 milliards d'euros), et d'une marge de réserve pour l'UE de 15 milliards d'euros en plus de la réserve de 6,3 milliards d'euros affectée aux crises et régulation des marchés agricoles.

Financement de la PAC : - 17,6% et 300 milliards d'euros maximum

Dans ce cadre, 293,7 milliards d'euros sont réservés à la nouvelle PAC et alloués aux États membres, avec 6,3 milliards d'euros supplémentaires affectés à la gestion des crises agricoles et à la stabilisation des marchés. En euros courants, le budget de la PAC connaîtrait une baisse importante de 17,6 % entre les périodes 2021–2027 et 2028–2034 en euros courants, soit une baisse de -38% en valeur (euros constants) par rapport à 2020.

La Commission européenne propose une approche à plusieurs vitesses pour la contribution des États membres à la réduction du budget PAC, avec des efforts répartis de manière inégale. Des questions se posent quant à la clé de répartition utilisée par la Commission européenne. La proposition fait des Pays-Bas les « gagnants relatifs », ou plutôt les « meilleurs perdants », aux côtés du Portugal et de l'Espagne.

Alors que la Commission européenne propose de permettre aux États membres qui le souhaitent (et le pourront) d'augmenter largement leur cofinancement de la future PAC, il convient de rappeler qu'entre 2021 et 2024, dans un pays comme les Pays Bas, les agriculteurs ont bénéficié de compléments financiers nationaux importants sous forme d'aides d'État, qui ont doublé leurs paiements directs sur cette période.

Alors que la France, l'Italie, la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie conservent globalement leur part du budget (réduit) de la PAC par rapport à la répartition actuelle entre pays, l'Irlande, l'Allemagne, la République tchèque, l'Autriche, la Slovaquie, la Grèce, le Danemark et le Luxembourg font partie des perdants.

Financement des mesures POSEI, Cohésion, FSE+ : mise en concurrence et absence de financement

La Commission européenne propose de sortir le financement des mesures POSEI, leader et des programmes fruits et légumes dans les écoles de l'enveloppe réservée à la PAC.

Les Etats membres concernés devraient donc financer les mesures POSEI à partir de leur allocation NRPP hors PAC. Sur cette allocation NRPP hors PAC, les Etats membres auront la charge d'arbitrer le financement des mesures cohésion, fonds social, pêche, POSEI, leader, fruits et légumes dans les écoles pour les principales.

Une rhétorique de la Commission européenne qui ne résiste pas à l'analyse des chiffres

« Des allocations NRPP hors PAC larges et suffisantes pour répondre à toutes les attentes ? » – FAUX et irréaliste

Face à la réduction brutale proposée du budget PAC, la commission européenne renvoie aux Etats membres le soin compléter le budget PAC en piochant dans les autres fonds des NRP Plans qui leur sont alloués. Pour uniquement maintenir le budget PAC en euros courants, le Danemark, l'Irlande, l'Autriche devraient alors consacrer plus des ¾ de leurs allocations NRP restantes (fonds NRP après déduction des allocations PAC, social climate et frontières). Les Pays-Bas, la France, la Finlande, la Suède et le Luxembourg devraient en affecter environ 50%, quand l'Italie, l'Espagne, la Belgique et l'Allemagne devraient en mobiliser entre 18 et 35%. Or ces allocations NRP sont censées financer notamment les mesures futures de cohésion, celles du

fonds social européen, celles du POSEI..... Les affirmations de la commission européenne ne résistent pas à l'analyse de l'équation financière.

« Une efficacité accrue pour les mesures de cohésion et les mesures sociales ? » – FAUX

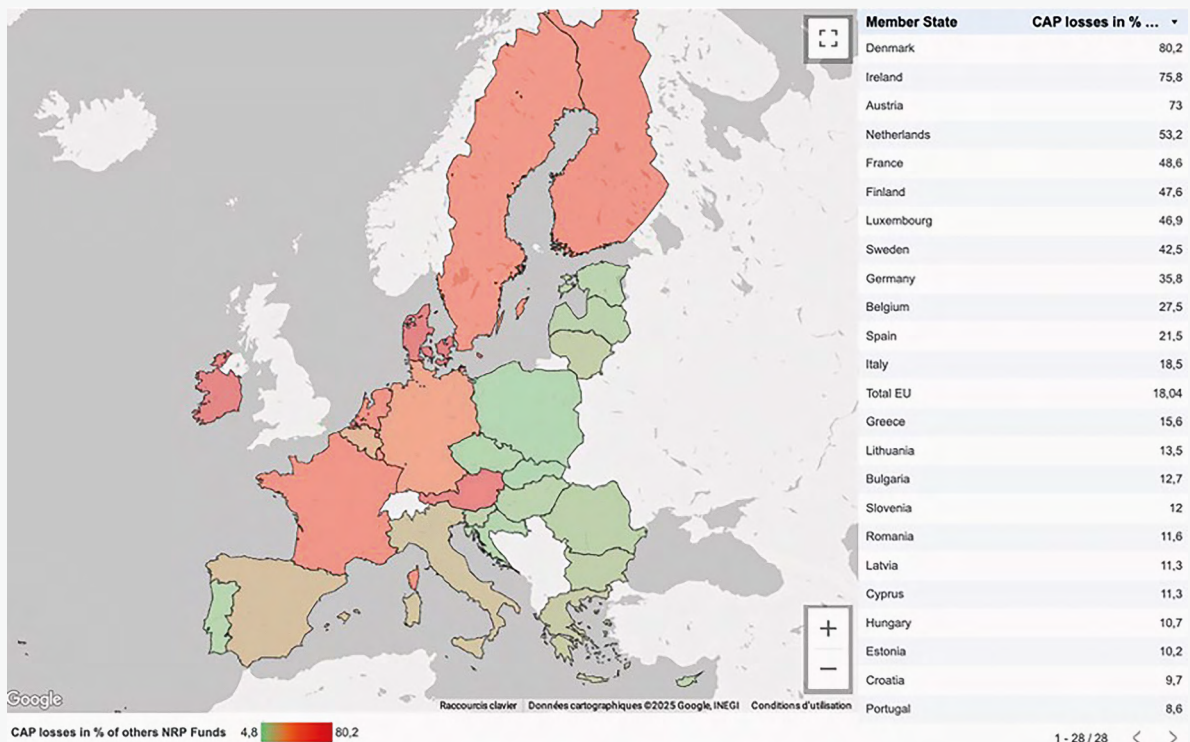
« Des financements sécurisés et potentiellement améliorés pour le POSEI ? » – FAUX

La proposition de règlement renvoie aux Etats membres la responsabilité de faire les choix de quoi financer ou non dans le cadre de leur allocation NRPP hors PAC, entre les mesures cohésion, fonds social, pêche, POSEI, leader, fruits et légumes dans les écoles, pour les principales.

Il convient de noter que ce reliquat d'affectation « libre » pour les Etats membres est en moyenne 40 % inférieur à la dotation qu'ils ont reçu au cours de la période 2021-27 au titre de la politique de cohésion.

Le financement du fonds social européen + (FSE+) disparaît dans la proposition de la commission pour 2028-34. Il est demandé aux États membres de s'assurer que 14% du budget est affecté à des mesures qui contribuent à des degrés divers (degrés définis en annexe du projet de règlement) aux objectifs du fonds social.

Baisse du budget PAC par État membre en pourcentage de leur allocation NRPP hors PAC



Par ailleurs, 43% de l'enveloppe financière NRPP de chaque état membre devra être affectée à des mesures participant à l'effort environnemental (avec des degrés d'effort environnemental par type de mesure défini dans l'annexe au règlement).

Au total, sauf à ce que l'Etat membre n'accroisse très fortement son cofinancement national au titre de plan de partenariat national et régional qu'il présentera, il se trouvera dans une situation de devoir arrêter ou réduire fortement les financements de certaines mesures hors nouveau périmètre de la PAC.

Les mesures POSEI se trouveront ainsi en concurrence avec celles de cohésion, sociales, leader... et leur financement hypothéqué face à ce qui ressemblerait à une quadrature du cercle pour les Etats membres.

Selon la capacité des Etats, des régions à mobiliser ou non des budgets nationaux supplémentaires, le POSEI pourrait se voir renforcer dans certains pays, régions, ou au contraire être largement amputé. La proposition de la commission rompt l'équilibre actuel d'un financement clair, assuré et défini pour chaque pays. Elle rompt aussi l'équilibre des soutiens d'un pays à l'autre.

Une large renationalisation des politiques européennes, les ravalant à des annexes des politiques et budgets nationaux

Face à ces baisses drastiques de financements européens, la commission met en avant les flexibilités conférées aux Etats membres, comme si chaque euro pouvait être « vendu » plusieurs fois pour plusieurs mesures.

De plus, la commission franchit un point de bascule entre politiques communes et renationalisation des politiques européennes.

Plus de pouvoir pour la Commission européenne, moins pour le Parlement Européen et le conseil agricole

Pour la PAC, les critères communs européens d'éligibilité et d'accès aux aides (règles de base environnementales, encadrement des aides et des cofinancements, financements à consacrer aux différents types de mesures...) sont minimisés et pour l'essentiel renvoyés des cadres à définir par chaque Etat membre dans son plan de partenariat national et régional, sur la base de recommandations que la commission aura la responsabilité de lui faire.

La commission propose ainsi de s'arroger un pouvoir supplémentaire et de négocier en bilatéral avec chaque Etat

membre là où aujourd'hui le cadre de la PAC et des mesures qui la déclinent est défini par les colégislateurs (parlement européen et conseil des ministres). Dans le schéma de la commission, le parlement européen voit son rôle se réduire comme peau de chagrin.

Si la réforme de la PAC proposée laisse un semblant de base européenne que le Parlement européen aurait la responsabilité de renforcer aux cours des négociations à venir, il n'en est même plus question de la partie agricole du projet de règlement NRPP. Cette partie sort des enceintes agricoles au Conseil pour être sous la responsabilité de la filière Coreper avec un objectif clair de la présidence danoise du Conseil de tenter d'atteindre une approche générale sur ce projet de règlement d'ici à fin décembre. Une telle stratégie gèlerait au sein du Conseil la négociation de l'architecture de la future PAC et de ses paramètres clés pour ne laisser au conseil des ministres de l'agriculture que quasiment les conditions de mise en œuvre par le règlement PAC de ce qui aurait été scellé pour l'agriculture dans les enceintes Coreper. Côté parlement européen, le volet agricole de ce règlement NRPP serait réparti entre trois commissions (agri, Regio et budget) ayant toutes les trois compétences sur le fond.

27 programmes agricoles à géométries variables selon les priorités du moment de chaque gouvernement

Le projet de la Commission propose que, pour l'agriculture, la définition des mesures, conditions d'accès, financements et priorités seront à définir par chaque Etat membre dans son plan NRP, en association plus ou moins grande avec les régions selon l'équilibre politique entre les gouvernements en place et les responsables des dites régions.

S'agissant des mesures sortant de la PAC comme LEADER, le POSEI ou les mesures fruits et légumes dans les écoles, la proposition de règlement de la Commission permet à tout Etat membre qui le souhaiterait de recommencer à partir d'une page vierge sa politique, sans minima ni maxima de financement, en pouvant s'affranchir ou non des aides en place à ce jour. Dans un tel schéma, l'Etat membre pourra agir en considérant sans limite les financements NRPP hors PAC comme un complément du budget national à disposition des priorités politiques du moment du gouvernement et potentiellement des régions.

Alors que l'allocation financière NRPP hors PAC baisse de façon importante, son utilisation et sa répartition entre mesures sera soumise à des pressions politiques intenses – puisque tout ne pourra être financé – avec le risque que le raisonnement politicien court-terme prenne le pas sur le

raisonnement économique et de développement territorial de long terme.

Investissements, innovation, gestion des risques, stratégie eau : Des sujets clés pour l'avenir des filières agricoles en risque d'être non financés

Au sein de la nouvelle PAC proposée, le cofinancement requis des Etats membres devrait augmenter à minima à hauteur de 30% afin de financer l'ensemble des mesures environnement, investissement, gestion des risques, coopération et formation.

Dans un contexte budgétaire national tendu, nombre d'Etats membres auront avantage à financer en priorité les mesures d'aides directes qui n'ont pas à être cofinancées (aides découplées, aides couplées, aides de base forfaitaires aux petits agriculteurs) afin de minimiser l'effort financier national à réaliser. La contrainte de 43% des fonds PAC devant être reliés à des actions environnementales devant être cofinancées à 30 % minimum mettra une contrainte supplémentaire sur l'utilisation des enveloppes PAC risquant de laisser comme parents pauvres les aides aux investissements et les outils de gestion des risques, précisément les deux mesures qui devraient être phare pour préparer l'avenir.

Dans un tel contexte, il sera essentiel de revoir la proposition de la commission pour garantir l'attractivité de ces mesures tant pour les agriculteurs que pour les Etats membres dans l'affectation de leurs fonds PAC.

Dégressivité et plafonnement des aides directes PAC : politique sociale ou de souveraineté européenne ?

La proposition de réforme de la PAC introduit de nouvelles règles limitant les aides directes au revenu pouvant être obtenues par les agriculteurs. Les aides directes découplées seraient dégressives, amputées de 25% sur la tranche 20 000 – 50 000 euros, de 50% sur la tranche 50 000 – 75 000 euros, de 75% sur la tranche 75 000 – 100 000 euros et plafonnées à 100 000 euros par exploitation.

Cette dégressivité toucherait toutes les exploitations continentales de plus de 150 hectares, qui constituent déjà, et encore plus demain, les exploitations moyennes européennes qu'il convient de renforcer et qui assurent l'essentiel de la production européenne.

Pour expliquer sa proposition, la commission européenne a ressorti le chiffre selon lequel 80 % des aides directes PAC vont aux 20% exploitations les plus grandes. C'est 20% d'exploitations comprennent toutes les exploitations agricoles en Europe de plus de 20 ha !!

Cette mesure proposée semble plus s'apparenter à un positionnement médiatique qu'une réflexion économique et sociale sur l'évolution des structures agricoles européennes et l'objectif de renforcement de la souveraineté agricole de l'Union Européenne au bénéfice de l'alimentation, du développement d'une bioéconomie forte et indépendante et de la capacité de l'Union Européenne à assurer une présence sur les marchés mondiaux sans quoi elle ferait le jeu des pays tiers qui utilisent l'arme alimentaire comme arme politique hégémonique et de déstabilisation des démocraties.

Une proposition interrogeant sur le processus démocratique – Une position tranchée et inédite du parlement européen

Au total, cette proposition de fonds unique, de règlement NRPP voulant dupliquer et préempter la PAC pose plus de question qu'autre chose. Elle manque cruellement de vision et de stratégie pour une Union Européenne plus forte et plus solidaire, elle masque l'absence de dessein pour l'agriculture européenne en renvoyant la cause à une gestion par chaque État membre dans des négociations bilatérales à venir avec la commission européenne, hors tout processus d'implication et de contrôle démocratique.

La très grande majorité des parlementaires européens s'est posée la question d'une motion de rejet a priori de ce projet de règlement NRPP qui, pour eux, ne peut constituer une base pour des négociations constructives. Par courriers envoyés à la présidente de la commission européenne en date du 31 octobre, les 5 groupes politiques PPE, S&D, ECR, Renew Europe et Greens ont exigé que la commission présente une version amendée de ces projets de règlements NRPP et PAC, refusant de travailler sur la base actuelle. Un tel rejet a priori constitue un cas unique en 63 ans de PAC. Selon la réponse qu'apportera la Commission européenne, il reviendra aux colégislateurs la lourde mais impérieuse tâche de (ré) écrire plus ou moins profondément le projet que l'Union Européenne veut avoir pour son agriculture alors que la Commission européenne n'a pas souhaité engager de débat public sur ce sujet, se limitant à quelques réunions en enceintes fermées, sans même prendre en considération ce qu'il s'y était dit.

A reforma da PAC pós-2027: algumas reflexões sobre as propostas da Comissão Europeia

FRANCISCO AVILLEZ

Professor Catedrático Emérito do Instituto Superior de Agronomia, Universidade de Lisboa, e Coordenador Científico da AGROGES

Introdução

A Comissão Europeia (CE) apresentou, em meados deste ano, um conjunto de propostas que irão regulamentar a Política Agrícola Comum (PAC) no período 2028-2034, as quais levantaram, desde logo, numerosas críticas a nível quer das instituições comunitárias quer das entidades nacionais públicas e privadas.

O objetivo deste meu artigo é o de apontar, de forma necessariamente resumida, os principais aspetos que caracterizam as propostas em causa, assim como fazer algumas reflexões sobre as suas principais implicações para a agricultura e o mundo rural português.

Principais características das propostas de reforma da PAC

Em minha opinião, são as seguintes as principais características das propostas para a reforma da PAC pós-2027, assim como o que as diferencia da PAC ainda em vigor:

Primeiro, a criação de um Fundo Único que integrará os atuais fundos agrícolas (FEAGA – Fundo Europeu Agrícola de Garantia e FEADER – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural) e os Fundos de Coesão, e cuja implementação irá basear-se num Plano de Parceria Nacional e Regional (PPNR) a elaborar por cada Estado-Membro (EM). Estes planos de parceria irão substituir os Planos Estratégicos da PAC (PEPAC) atualmente em vigor, mas diferenciar-se-ão destes por terem uma governança e um âmbito de aplicação bastante mais alargado e por serem operacionalizados de acordo com um modelo idêntico ao dos Planos de Recuperação e Resiliência (PRR).

Segundo, o estabelecimento de um Quadro Financeiro Plurianual (QFP) que atribuirá ao conjunto dos PPNR uma verba total de cerca de 783 milhares de milhões de euros, dos quais cerca de 95%¹ serão atribuídos às intervenções da PAC e aos apoios às regiões menos desenvolvidas (746,9 mM€). A CE propõe que esta verba seja repartida em três principais componentes:

- as verbas atribuídas exclusivamente (*ring-fencing* – reserva de fundos) à PAC e que corresponderão a 39% do total;

¹ Os restantes 5% corresponderão a verbas para a Política Comum dos Preços, para o Fundo Social Climático e para as Migrações e Segurança.

- as verbas atribuídas exclusivamente (*ring-fencing*) aos apoios às regiões menos desenvolvidas e que corresponderão a 29% do total;
- as verbas que os EM poderão alocar da forma que decidirem (fora do *ring-fencing*) às medidas quer da PAC quer das regiões menos desenvolvidas e que corresponderão a cerca de 32% do total.

De acordo com os dados disponíveis, as verbas correspondentes atribuídas a Portugal irão representar cerca de 31,6 milhares de milhões de euros que se irão repartir da seguinte forma:

- quase 24% atribuídos exclusivamente (*ring-fencing*) às medidas da PAC;
- cerca de 51% atribuídos exclusivamente (*ring-fencing*) aos apoios às regiões menos desenvolvidas;
- os restantes 25% a atribuir (fora dos *ring-fencing*) por Portugal de acordo com as suas prioridades às medidas quer da PAC quer da Coesão.

Se considerarmos que o futuro orçamento da PAC irá corresponder, apenas, às verbas a eles atribuídas exclusivamente (293,7 mM€ para o conjunto da UE e 7,4 mM€ para Portugal), poder-se-á concluir que ambas serão inferiores, a preços nominais, aos correspondentes valores da PAC em vigor a preços constantes de 2027.

Importa, no entanto, sublinhar que estes montantes correspondem aos respetivos mínimos orçamentais os quais poderão, como mais à frente irei realçar, ser reforçados por parte das verbas fora dos *ring fencing* da PAC e da Coesão.

Terceiro, a eliminação dos dois pilares da atual PAC e a sua substituição por dois grupos de intervenções:

- um conjunto diversificado de apoios diretos e indiretos ao rendimento dos produtores;
- uma nova Arquitetura Verde.

O primeiro grupo de intervenções de suporte aos rendimentos pode ser dividido em três conjuntos diferentes de acordo com o respetivo financiamento:

- aquelas intervenções que poderão ser financiadas a 100% pelo novo Fundo e que são intituladas: Apoio degressivo ao rendimento com base na superfície, Apoio associado ao rendimento, Pagamento específico ao algodão e Pagamentos aos pequenos agricultores;
- aquelas intervenções cujo financiamento irá implicar uma contribuição nacional mínima de 30% das despesas públicas elegíveis e que são intitulados: Pagamentos por condicionantes naturais e outras condicionantes específicas; Pagamentos por divergências resultantes de determinados requisitos obrigatórios; Instrumentos de gestão de riscos; Instalação de jovens agricultores, novos agricultores, empresas rurais e *start-ups*; Intervenções setoriais e Serviços de substituição;
- os apoios aos Investimentos para agricultores e produtores florestais, cujo financiamento poderá atingir uma taxa máxima de apoio de 75% dos custos totais elegíveis, mas que poderá atingir os 85% no caso dos jovens agricultores.

Se considerarmos que o futuro orçamento da PAC irá corresponder, apenas, às verbas a eles atribuídas exclusivamente ... poder-se-á concluir que ambas serão inferiores, a preços nominais, aos correspondentes valores da PAC em vigor a preços constantes de 2027.

É, ainda, de realçar que os apoios adicionais que cada EM queira atribuir com base nas correspondentes verbas não exclusivas da PAC e da Coesão poderão vir a ser financiados por taxas de contribuição mínimas nacionais de 15%, no caso de se tratar de regiões menos desenvolvidas, de 40% para as regiões em transição e de 60% no caso das mais desenvolvidas.

Por sua vez, a nova Arquitetura Verde assenta em duas diferentes categorias de medidas: a da agora chamada *farm stewardship* (gestão responsável da exploração agrícola), que irá substituir as condicionalidades em vigor e que continuará a integrar dife-

rentes tipos de práticas orientadas para a proteção dos solos, dos recursos hídricos e das paisagens agrícolas, de aplicação obrigatória por todos os agricultores que se candidatem ao suporte ao rendimento que irá vigorar, e as chamadas Ações agroambientais e climáticas que irão substituir os atuais eco-regimes e as medidas agroambientais, que, sendo de aplicação facultativa pelos produtores, serão de aplicação obrigatória por todos os EM.

Trata-se de diferentes tipos de incentivos aos produtores agrícolas cujo financiamento exigirá, em todos os casos, uma taxa mínima de contribuição nacional de 30%, contrariamente ao que até agora sucedia para uma parte importante deste tipo de intervenções (os pagamentos dos eco-regimes). Uma outra alteração significativa neste âmbito diz respeito ao peso atribuído aos respetivos pagamentos no contexto total das despesas elegíveis, o qual passou de 35% para 0% ao nível das verbas exclusivas da PAC, para se fixar em 43% ao nível do Plano de Parceria e em 35% ao nível do QFP.

Quarto, a substituição dos atuais Pagamento base, Pagamento complementar redistributivo e Apoio complementar ao rendimento dos jovens agricultores por um único novo pagamento intitulado Apoio degressivo ao rendimento com base na área elegível.

Para a operacionalização deste novo tipo de intervenção, a CE propõe as seguintes principais orientações:

- a introdução de um apoio ao rendimento harmonizado entre os diferentes EM com um valor médio anual entre 130 e 240€ por hectare de área elegível, abolindo, em definitivo, os direitos e o processo de convergência interna e externa;
- a possibilidade de diferenciação dos apoios com base em critérios socioeconómicos e, em

particular, aos jovens e novos agricultores, às mulheres e aos pequenos agricultores;

- o estabelecimento de níveis de degressividade obrigatória idênticos para todos os EM, a partir dos 20 mil € por ano e por beneficiário, com um teto obrigatório (*capping*) de 100 mil €;
- a exclusão, até 2032, deste apoio por parte de todos os beneficiários em idade de reforma e com a respetiva pensão, como forma de promover a renovação geracional do tecido empresarial agrícola.

Trata-se de diferentes tipos de incentivos aos produtores agrícolas cujo financiamento exigirá, em todos os casos, uma taxa mínima de contribuição nacional de 30%, contrariamente ao que até agora sucedia para uma parte importante deste tipo de intervenções (os pagamentos dos eco-regimes).

Algumas reflexões sobre as propostas de reforma da PAC

São os seguintes os temas que mais polémica têm levantado nos debates em curso sobre as propostas de reforma da PAC pós-2027 e sobre os quais gostaria de fazer algumas reflexões:

- o âmbito mais alargado e potencialmente mais conflitual do novo modelo de governança proposto;
- a possível redução do orçamento atribuído às intervenções da PAC e a maior autonomia dos EM no âmbito da sua alocação;
- o processo de harmonização dos apoios diretos ao rendimento e da sua maior degressividade;
- os riscos e oportunidades criadas pela nova Arquitetura Verde;

A criação do Fundo Único abre caminho para um novo modelo de governança da PAC, quer a nível comunitário quer a nível nacional.

Ao nível da UE, as novas propostas da CE para a agricultura continuarão a ser negociadas, em primeira mão, pelo Conselho Agricultura e Pescas (AGRIFISH) e pela Comissão da Agricultura e do Desenvolvimento Rural do Parlamento Europeu (COMAGRI), mas, uma vez que a PAC passará a integrar um Fundo Único,

a sua legislação vai passar a depender de decisões que irão ser adotadas num âmbito mais alargado, sendo, portanto, debatidas no contexto do Conselho dos Assuntos Gerais.

Por estes motivos, a reforma da PAC irá abrir o seu processo negocial, de âmbito até agora exclusivamente agrícola, a novos atores institucionais com diferentes interesses e ideias e, muito provavelmente, com diferentes soluções quanto às medidas de política a adotar.

Esta potencial redução do peso nas decisões das instituições que tradicionalmente têm estado associadas com os interesses do sector agrícola irá, muito provavelmente, diminuir a influência das associações agrícolas no futuro processo de tomada de decisões ao nível da UE.

Por outro lado, como os Planos de Parceria Nacional e Regional não dizem respeito, apenas, ao sector agrícola, na sua elaboração irão estar envolvidas entidades nacionais, públicas e privadas, com interesses potencialmente conflituais, com particular relevo no que dirá respeito à alocação das verbas que irão estar disponíveis fora dos *ring-fencing* da PAC e das regiões menos desenvolvidas, as quais se propõe que representem cerca de 1/3 do envelope financeiro total e que assumirá diferenças bastante significativas nos diferentes EM.

Simpatizando, à partida, com a ideia de uma mais estreita articulação entre as políticas visando o sector agrícola e os territórios rurais, baseada num bom Plano de Parceria, e de uma maior flexibilidade e autonomia dos EM na alocação das verbas disponíveis, não deixo de reconhecer os riscos que irão estar associados à adoção de um Fundo Único com estas características e compreender algumas reações que

ela tem suscitado em diferentes EM. Destas, aquela reação a que sou mais sensível tem a ver com a menor coerência futura das medidas de política que poderão vir a resultar de uma maior autonomia dos diferentes EM na elaboração dos respetivos planos de parceria. Receio, no entanto, que o racional deste comportamento defensivo resulte, no essencial, de uma enorme falta de confiança nos centros de decisão nacionais e regionais e num claro temor de uma perda de influência de âmbito setorial.

O tema que mais polémica tem suscitado no âmbito das propostas da CE em discussão tem sido o do orçamento da PAC pós-2027, com especial relevo para uma possível redução do seu montante face ao período 2021-2027, assim como para as diferenças existentes entre EM, no que se refere ao peso da respetiva componente *ring-fencing*.

... a reforma da PAC irá abrir o seu processo negocial, de âmbito até agora exclusivamente agrícola, a novos atores institucionais com diferentes interesses e ideias e, muito provavelmente, com diferentes soluções quanto às medidas de política a adotar.

A opinião generalizada de que o orçamento proposto pela CE para a PAC para o período 2028-2034 constitui uma quebra em relação ao período de programação anterior resulta de se assumir que as verbas em causa dirão respeito, apenas, à componente *ring-fencing* da PAC, ignorando-se, assim, a possibilidade de que os

EM têm de atribuir à PAC parte das verbas que constam da componente fora dos *ring-fencing* da PAC e dos apoios às regiões menos desenvolvidas, a qual representa cerca de 1/3 do total alocado aos planos de parceria da UE.

De acordo com as estimativas apresentadas por Alan Matthews num artigo de outubro de 2025, intitulado “*Further reflections on CAP governance and budget*”², pode-se concluir que todos os EM irão ter margem de manobra para transferir as verbas necessárias para que o futuro orçamento da PAC iguale, no mínimo, um orçamento capaz de garantir o correspondente nível de 2027 a preços correntes.

² <https://capreform.eu/further-reflections-on-cap-governance-and-budget/>. Ver também artigo de Alan Matthews nesta edição da Cultivar. [Nota da equipa editorial]

Importa realçar que o montante de verbas a transferir em cada EM varia de forma muito significativa, com valores percentuais face à respetiva componente fora do *ring-fencing*:

- mais elevadas para a Dinamarca (89%), Irlanda (81%), Países Baixos (81%) e Áustria (76%);
- mais reduzidas no caso de Malta, Chipre, Chéquia e Polónia, com transferências inferiores a 20%.

No caso de Portugal, as estimativas em causa apontam para que será possível que o valor nominal do orçamento para a PAC entre 2028-2034 não sofra nenhuma redução face a 2027, se o Governo português decidir alocar às despesas com as intervenções agrícolas 30% do montante inicialmente alocado à componente orçamental sobre a qual tem autonomia, ou seja, a componente fora dos *ring-fencing* da PAC e da Coesão.

Uma outra crítica apontada às propostas de orçamento da PAC em discussão diz respeito ao facto de as verbas atribuídas ao *ring-fencing* da PAC terem uma expressão mais reduzida em Portugal (24% da alocação geral), do que na média da UE (39%) e dos restantes EM ditos mediterrânicos: Espanha (47%), Itália (40%), Grécia (34%) e França (62%).

A explicação para tais diferenças reside nas metodologias de cálculo utilizadas, quer no estabelecimento dos montantes orçamentais totais atribuídos às três componentes anteriormente referidas para o conjunto da UE, quer para a alocação entre EM do *ring-fencing* da PAC.

No primeiro caso, tudo indica que a decisão foi alocar cerca de 1/3 da dotação geral das verbas atribuídas ao conjunto dos Planos de Parceria da UE (748,9 milhares de milhões de euros) por cada uma das três componentes em causa: *ring-fencing* da PAC (293,7 mM€), *ring-fencing* das regiões menos desenvolvidas (217,8 mM€) e fora dos dois *ring-fencing* (237,4 mM€).

No que se refere à alocação entre EM do *ring-fencing* da PAC, esta foi obtida com base no peso, em 2027, das despesas de cada EM com a PAC, que no caso português representou cerca de 2,5% (Anexo VIII do Regulamento do Fundo Único³). É, ainda, de realçar que no caso português a verba total atribuída ao

ring-fencing para os apoios às regiões menos desenvolvidas resulta do peso que lhe é atribuído (7,39%) no conjunto desta componente para a UE, cujo cálculo consta do Anexo II do Regulamento do Fundo Único⁴.

Como consequência, os 31,6 mM€ atribuídos ao Plano de Parceria de Portugal para o período 2028-2034 irão ser repartidos por 7,4 mM€ (23%)

destinados à componente *ring-fencing* da PAC, por 16,1 mM€ (51%) atribuído à componente *ring-fencing* dos apoios às regiões menos desenvolvidas e por 8,1 mM€ (26%) alocados à componente do orçamento para o qual o governo terá autonomia.

Assim sendo, só no final da aprovação dos Planos de Parceria dos diferentes EM é que se poderá saber com exatidão se os valores nominais do orçamento da PAC se irão reduzir, manter ou aumentar.

Importa, no nosso caso, que na elaboração do referido Plano se consiga adicionar 2,4 mM€ aos 7,4 mM€ atribuídos ao montante das verbas *ring-fencing* da

No caso de Portugal, as estimativas em causa apontam para que será possível que o valor nominal do orçamento para a PAC entre 2028-2034 não sofra nenhuma redução face a 2027, se o Governo português decidir alocar às despesas com as intervenções agrícolas 30% do montante inicialmente alocado à componente orçamental sobre a qual tem autonomia...

³ Proposta de Regulamento que cria o fundo europeu para a coesão económica, territorial e social, a agricultura e o meio rural, as pescas e o setor marítimo, a prosperidade e a segurança para o período 2028-2034 e que altera o Regulamento (UE) 2023/955 e o Regulamento (UE, Euratom) 2024/2509, COM(2025) 565 – Anexos [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52025PC0565R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52025PC0565R(01)) (p.36 dos Anexos)

⁴ *Ibidem*, p.4 dos Anexos.

PAC, para garantirmos que, no mínimo, se irá conseguir a manutenção do nível atual do nosso orçamento agrícola, o que vai implicar vontade política e capacidade negocial acrescidas por parte dos centros de decisão públicos e privados nacionais.

Um outro tema que tem sido bastante debatido diz respeito ao novo Apoio degressivo ao rendimento com base na superfície elegível que a CE propõe que venha a substituir os Pagamentos base, redistributivo complementar e complementar para os jovens agricultores e cujas principais características descrevi anteriormente. Trata-se de uma mudança que tende a associar este tipo de pagamento desligado da produção de forma mais estreita do que atualmente, quer ao nível do rendimento dos produtores agrícolas, quer ao nível do grau de desenvolvimento das regiões onde se encontram localizados, quer à idade e género dos produtores, o que me parece ser globalmente positivo. Também o esforço de harmonização dos níveis de apoio e da sua degressividade nos diferentes EM poderá vir a contribuir para reduzir potenciais distorções no funcionamento do mercado único agrícola, o que é de saudar.

No entanto, parecem-me muito exageradas as propostas de degressividade do respetivo valor em discussão, assim como o correspondente *capping* (teto máximo ou plafonamento) e, sobretudo, o facto de se ter deixado de levar em consideração a valorização do fator trabalho no estabelecimento do nível dos apoios a penalizar.

Por sua vez, parece-me positiva a decisão de alargar a mais sectores o Apoio associado ao rendimento, cuja operacionalização poderá, no entanto, vir a trazer uma maior conflitualidade entre os interesses dos futuros beneficiários, cuja resolução irá depender essencialmente dos centros de decisão nacionais.

Importa, no nosso caso, que na elaboração do referido Plano se consiga adicionar 2,4 mM€ aos 7,4 mM€ atribuídos ao montante das verbas ring-fencing da PAC, para garantirmos que, no mínimo, se irá conseguir a manutenção do nível atual do nosso orçamento agrícola, o que vai implicar vontade política e capacidade negocial acrescidas por parte dos centros de decisão públicos e privados nacionais.

São diversos os riscos apontados pelos ambientalistas no que respeita às propostas que constam da nova Arquitetura Verde.

Um primeiro risco apontado está associado à potencial redução da ambição ambiental decorrente do facto de as propostas da CE atribuírem a cada EM uma maior flexibilidade na definição das novas condicionalidades, o que tem como contrapartida os benefi-

ícios que, neste âmbito, poderão resultar de uma maior autonomia para uma resposta mais adequada às respetivas especificidades nacionais.

Um segundo risco resulta da fusão estabelecida entre os eco-regimes e as medidas agroambientais num único novo conjunto de medidas intitulado Ações Agroambientais e Climáticas e diz respeito a uma alteração dos respetivos financiamentos. De facto, na proposta da CE deixa de haver pagamentos a 100% pelo orçamento da UE, como atualmente se verifica em relação aos eco-regimes, passando todos estes tipos de pagamentos a abranger uma taxa mínima de contribuição nacional de 30%, inferior à atualmente praticada. Neste contexto, existe o risco de, por razões orçamentais, os EM darem prioridade àquelas intervenções com financiamento a 100% em detrimento das ações de âmbito ambiental e climático.

Estes riscos são, ainda, agravados pelo facto de se não prever uma verba pré-alocada às ações da nova Arquitetura Verde, o que, conjugado com o agravamento das condições de financiamento, poderá torná-las ainda menos atrativas.

Por seu lado, a criação de incentivos à adoção de práticas agrícolas mais sustentáveis (pagamento de serviços e apoio à transição) que poderão não estar ligadas a perdas de rendimento ou aumento de custos e ser recompensadas por pagamentos de serviços de ecossistema de manutenção e transição,

constitui, conjuntamente com a maior autonomia dos EM neste contexto, uma oportunidade futura a não desperdiçar.

Neste contexto, pode-se concluir que as alterações previstas no âmbito das propostas de Reforma da PAC pós-2017 irão constituir um desafio difícil para o futuro da agricultura portuguesa e do seu mundo rural. No entanto, esse mesmo desafio irá igualmente proporcionar oportunidades para o crescimento económico, a sustentabilidade ambiental e a coesão social do setor e do território, que será muito importante saber aproveitar. Para que tal suceda,

será indispensável que os centros de decisão públicos e privados, nacionais e regionais, demonstrem ter uma adequada vontade política, capacidade negocial e competência técnica na conceção, preparação e operacionalização do Plano de Parceria Nacional e Regional para o período 2028-2034.

Importa, por último, sublinhar que no momento em que concluo este texto (15 de novembro de 2025) se estão, ainda, a dar os primeiros passos num longo processo negocial, cujos resultados irão, muito possivelmente, tornar irrelevantes algumas destas minhas reflexões.

... pode-se concluir que as alterações previstas ... irão constituir um desafio difícil para o futuro da agricultura portuguesa e do seu mundo rural. No entanto, esse mesmo desafio irá igualmente proporcionar oportunidades para o crescimento económico, a sustentabilidade ambiental e a coesão social do setor e do território, que será muito importante saber aproveitar.

A Europa em três vértices: rumo a um novo (des) equilíbrio estratégico

O lugar de Portugal, e da Política Agrícola Comum, num novo ciclo europeu 2028–2034

EDUARDO DINIZ

Diretor-geral, Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)

1. Interrogações sobre um continente em busca de equilíbrio

O atual contexto internacional caracteriza-se por uma instabilidade que não é conjuntural, mas estrutural. A combinação de guerra na Europa, tensões geoeconómicas entre grandes potências, aceleração tecnológica e disrupções nas cadeias de abastecimento criou um ambiente de incerteza sistémica que afeta diretamente a segurança, a economia e a autonomia estratégica dos Estados.

Neste cenário de fragmentação global, a União Europeia permanece um dos poucos espaços onde a estabilidade democrática, a dignidade social e a qualidade de vida se mantêm como pilares identitários. Mas esta posição é mais frágil do que parece. Cresce o receio de que a Europa esteja a perder capacidade de influência económica e geopolítica num mundo dominado por atores mais

agressivos, mais centralizados e mais rápidos a projetar poder.

É precisamente neste quadro que surgem as propostas para o novo ciclo de programação 2028–2034 para a União Europeia. Embora pretendam responder a desafios reais (digitalização, reindustrialização, energia, defesa), no seu conjunto aquelas propostas suscitam dúvidas substantivas sobre o rumo político da Europa.

A questão é saber se as propostas em causa traduzem uma visão estratégica coerente ou se resultam, sobretudo, de um processo tecno-orçamental reativo, marcado por urgências conjunturais, mas relativamente desligado da reflexão política profunda sobre o que a Europa pretende ser no mundo.

A questão é saber se as propostas em causa traduzem uma visão estratégica coerente ou se resultam, sobretudo, de um processo tecno-orçamental reativo, marcado por urgências conjunturais, mas relativamente desligado

da reflexão política profunda sobre o que a Europa pretende ser no mundo.

O setor agroalimentar torna essa tensão particularmente visível. O contraste internacional é eloquente.

Os Estados Unidos, através da sua *Farm Bill*¹ e da retórica da Administração Trump, reforçam uma estratégia de resiliência interna combinada com protecionismo seletivo, incluindo seguros agrícolas, tarifas, novas barreiras técnicas, numa clara prioridade ao *America First*, também no domínio agrícola². No caso da China, a centralidade da segurança alimentar tornou-se um eixo estruturante da estratégia nacional, refletida de forma sistemática nos discursos de Xi Jinping³, em que insiste no controlo soberano dos fatores críticos de produção, uma ideia de “autossuficiência dinâmica” e “segurança alimentar ampliada”, centrada na paz civil interna, investindo massivamente em biotecnologia, tecnologia agrícola e infraestruturas internas, enquanto busca ativamente terras e ativos no estrangeiro. Já a Rússia transformou a alimentação em instrumento geopolítico explícito, utilizando exportações de trigo, fertilizantes e energia como mecanismos de pressão e influência, uma verdadeira “arma alimentar”, projetada sobretudo sobre o Médio Oriente, África e países vulneráveis do Sul Global.

Mesmo os principais analistas do agronegócio global, como sublinha o último relatório do Rabobank, *Agri Commodity Outlook 2026*, alertam que a volatilidade climática, financeira e geopolítica limitará, nos próximos anos, qualquer funcionamento fluido e previsível dos mercados agrícolas internacionais.

Portanto, pode argumentar-se que a estabilidade do comércio agroalimentar já não é garantida, porque depende de escolhas políticas de grande escala.

É neste cenário global de competição estratégica pela segurança alimentar que a posição europeia se torna paradoxal. Enquanto todos os grandes blocos reforçam a centralidade geopolítica da agricultura, a União Europeia parece reduzir o peso relativo da

PAC no seu novo modelo orçamental, reinterpretando-a como política secundária, num momento em que deveria ser estratégica, particularmente no campo da segurança e defesa. Esta escolha suscita uma interrogação essencial: estará a Europa a subestimar um dos seus ativos estruturantes, precisamente quando o resto do mundo o inscreve nas suas prioridades?

O presente texto nasce deste dilema. Propõe uma reflexão

analítica informada pela história da integração europeia, pelas suas matrizes político-constitucionais e pela evolução institucional recente para compreender como a UE se está a reposicionar e que riscos decorrem das escolhas que está a ponderar para o período 2028–2034.

Trata-se de interrogar se a Europa, perante um mundo mais adverso e competitivo, está a fortalecer os instrumentos certos ou, pelo contrário, a fragilizar pilares que foram fundamentais para a construção do seu modelo económico, territorial e democrático.

É neste cenário global de competição estratégica pela segurança alimentar [que] a posição europeia se torna paradoxal. Enquanto todos os grandes blocos reforçam a centralidade geopolítica da agricultura, a União Europeia parece reduzir o peso relativo da PAC no seu novo modelo orçamental, reinterpretando-a como política secundária, num momento em que deveria ser estratégica, particularmente no campo da segurança e defesa.

¹ Lei Agrícola: <https://www.fsa.usda.gov/tools/informational/farm-bill>

² *Farm Security is National Security: The Trump Administration Takes Bold Action to Elevate American Agriculture in National Security* (USDA, jul. 2025).

³ No 80.º aniversário da FAO (out. 2025), Xi Jinping declarou que a China “atribui grande importância à segurança alimentar e mantém o princípio de depender de si própria para garantir o abastecimento de alimentos a mais de 1,4 mil milhões de pessoas”. Numa visita à província de Jilin (fev. 2025), reiterou que “garantir a segurança alimentar nacional é a responsabilidade política das grandes províncias agrícolas”, reforçando que a agricultura constitui simultaneamente um instrumento económico, social e geopolítico central para a estabilidade e a resiliência do Estado chinês (Agência noticiosa Xinhua).

O Orçamento da União Europeia reflete uma estratégia *Política*, ou, será a estratégia *Política* que acaba moldada pelos ditames do Orçamento?

2. Três vértices da construção europeia

A União Europeia não assenta num único princípio organizador, mas numa combinação histórica de tradições políticas que evoluíram em paralelo ao longo de séculos. Não é um Estado federal clássico, nem uma confederação tradicional, nem um império administrativo centralizado. A sua originalidade institucional resulta de um equilíbrio dinâmico, por vezes tenso, por vezes virtuoso, entre três formas de legitimidade que coexistem e se complementam. Estas três dimensões fornecem a chave para compreender tanto os avanços como as crises da integração europeia e permitem ler o presente ciclo político num quadro mais profundo e estruturado.

Propõe-se, assim, como formulação dos três vértices frequentemente identificados pela historiografia europeia:

- a **Europa do Direito** (integração jurídica e autoridade institucional),
- a **Europa das Comunidades** (pluralidade territorial, subsidiariedade e governação multinível)
- e a **Europa das Soberanias** (Estados democráticos, legitimidade nacional e economia de mercado).

Esta tripla matriz, inspirada em leituras historiográficas e jurídicas que interpretam a identidade europeia como estruturada pela tensão entre várias tradições, tal como discutido por autores como José María Beneyto, Joseph H. H. Weiler ou Jürgen Habermas., mas distinta nas suas designações, permite captar as tensões constitutivas da ordem europeia contemporânea e analisar como cada uma delas se reforça, compete ou coopera para moldar o futuro da União na integração jurídica, territorialidade e soberania democrática.

2.1. A Europa do Direito: integração jurídica e autoridade institucional

A primeira matriz que molda a União Europeia pode ser designada como a Europa do Direito. Trata-se da tradição que afirma que a integração europeia se faz, antes de mais, através de normas comuns, instituições independentes e um espaço jurídico partilhado. A herança é romana no sentido mais profundo: a lei como elemento de unificação.

Robert Schuman (1950) defendia que a Europa só poderia avançar por meio de *“realizações concretas que criem uma solidariedade de facto”*, sendo essas realizações, desde o início, de natureza jurídica. Habermas (2012) acrescenta que o *“patriotismo constitucional europeu”* depende precisamente da capacidade do direito europeu, enquanto expressão do Estado de Direito, ancorado em princípios democráticos, constituir uma comunidade política pós-nacional.

A primazia do direito da União, a autoridade do Tribunal de Justiça, a capacidade regulatória da Comissão e o desenvolvimento progressivo de políticas comuns transformaram a UE numa verdadeira comunidade constitucional, não por possuir uma Constituição formal, mas por ter produzido uma prática jurídica unificada e um espaço normativo coerente rumo a uma *“ever closer union”*.

Esta constitucionalização silenciosa, no sentido interpretado por Weiler, consolidou um modelo de integração incremental, baseado na previsibilidade e na força das instituições. Também constitucionalistas portugueses partilham desta visão de uma existência de *“um verdadeiro poder constituinte informal de fonte comunitária que, apesar de ainda assente numa base auto-vinculativa, dita hoje, de forma política silenciosa, o conteúdo das opções fundamentais de cada Estado-membro em matérias de índole económica e social...”*⁴

⁴ Paulo Otero, *Legalidade e Administração Pública*, Almedina, Coimbra, 2003, pp. 615 e segs.

A Europa cresce pelo direito. Esta é a marca romana da integração. Os elementos centrais desta matriz são:

- harmonização normativa, que garante previsibilidade e igualdade;
- políticas comuns uniformes, que evitam fragmentações;
- autoridade regulatória do centro, essencial para o mercado interno;
- incrementalismo jurídico, que permite adaptação gradual sem ruturas.

2.2. A Europa das Comunidades: subsidiariedade, pluralidade territorial e governação multinível

A segunda matriz pode ser descrita como a Europa das Comunidades. Tem raízes na tradição político-social medieval e cristã, marcada pela coexistência de múltiplas autoridades e jurisdições (ordens religiosas, cidades livres, universidades, poderes locais) gerando um *ethos* de governação distribuída e relacional. Um modelo de poder profundamente plural.

Esta pluralidade inspira o conceito moderno de subsidiariedade, segundo o qual a ação pública deve ser exercida ao nível mais próximo possível dos cidadãos e das suas comunidades.

Muito antes de ser conceito jurídico, a *subsidiariedade* era prática quotidiana. A construção europeia do pós-guerra recuperou este património intelectual.

Alcide De Gasperi, Konrad Adenauer, Robert Schuman são referências carismáticas na construção europeia, sobre os quais podemos afirmar que partilham uma visão em que a integração não pode apagar as identidades nacionais e de que a sua base deve partir das comunidades e da solidariedade concreta entre territórios.

Esta matriz inspira a UE contemporânea em múltiplos aspetos:

- Subsidiariedade, hoje consagrada no artigo 5.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE);
- Governação multinível, que integra regiões, municípios, parceiros sociais e económicos;
- Políticas de coesão e desenvolvimento rural, que compensam assimetrias;
- Participação territorial, que reforça a legitimidade democrática da União.

Esta é uma ideia de “pluralismo constitucional europeu”, no qual a unidade não elimina a diversidade, mas a pressupõe. É esta tradição que impede a UE de se tornar um poder centralizado e homogéneo, garantindo que a integração respeita e valoriza a riqueza territorial e comunitária dos seus povos.

2.3. A Europa das Soberanias: Estados democráticos, legitimidade nacional e economia de mercado

O terceiro vértice é a Europa das Soberanias democráticas. É a matriz que deriva da modernidade política europeia, do Estado-nação, da soberania territorial (num sentido *Westefaliano*) e da democracia representativa. A integração europeia só é possível porque

os Estados continuam a ser os detentores da legitimidade final, controlando o Conselho Europeu e definindo os quadros orçamentais.

Esta matriz é também a do equilíbrio entre poder nacional e partilha de soberania, comumente descrita

como uma “Política intergovernamental racional”, onde os Estados continuam a desempenhar um papel decisivo no processo legislativo. Este vértice salienta que está subjacente uma construção da União de carácter funcional, guiada pelos interesses nacionais democráticos.

A construção europeia avançou, porque respondeu aos interesses estratégicos dos Estados e às exigências das suas democracias, confirmando a ideia de

**O terceiro vértice é a Europa das Soberanias democráticas ...
A integração europeia só é possível porque os Estados continuam a ser os detentores da legitimidade final...**

que “a Europa será sempre a soma das suas democracias”. Esse princípio materializou-se no (e a partir do) processo de unificação alemã, aceite apenas na medida em que preservava equilíbrios políticos, fronteiras e alianças, levando França e Alemanha a negociarem um compromisso (a criação da União Europeia e da moeda única) que conciliou soberania nacional e integração europeia.

Esta matriz continua a ser decisiva na distribuição de poder na UE e, através deste vértice, assegura-se:

- a legitimidade democrática dos governos nacionais (os Estados-Membros controlam o Conselho e o Conselho Europeu);
- a natureza contratual do orçamento europeu (o orçamento europeu depende de acordos inter-governamentais);
- o equilíbrio entre mercado e proteção social (a política económica é condicionada por instrumentos como o Semestre Europeu);
- a persistência das identidades nacionais.

É esta dimensão que impede que a UE se torne uma tecnocracia desligada das democracias nacionais.

2.4. O papel transversal do Parlamento Europeu

Neste quadro tripartido, o Parlamento Europeu desempenha historicamente um papel original por ser a única instituição que atravessa os três vértices, mas nunca coincide totalmente com nenhum.

Para o vértice do *Direito*, o Parlamento funciona como complemento de legitimidade democrática da ordem jurídica europeia, participando como legislador estrutural, garantindo que a autoridade normativa europeia é acompanhada por legitimidade democrática.

No vértice das *Comunidades*, o Parlamento é a expressão institucional da diversidade territorial

europeia. Ao contrário do Conselho, onde os Estados são representados como unidades políticas, o Parlamento organiza-se em famílias políticas transnacionais que refletem sensibilidades regionais, onde se incluem as rurais, as periféricas ou as comunitárias.

Para o vértice *Soberania*, o Parlamento Europeu desempenha um papel paradoxal, uma vez que nasce das democracias nacionais, mas funciona como força moderadora entre os Estados. Por um lado, reforça a legitimidade democrática das decisões europeias, por outro, equilibra a influência dos governos nacionais.

O Parlamento é, assim, simultaneamente garante da legitimidade democrática da integração, símbolo de pluralidade, e contrapeso ao centralismo tecnocrático. A sua evolução, sobretudo após o Tratado de Lisboa, com o reforço dos poderes orçamentais e legislativos, tornou-se essencial para manter o equilíbrio entre os três vértices.

3. A PAC como pilar estruturante do modelo europeu

A Política Agrícola Comum (PAC) é, talvez, o exemplo mais claro e mais sólido de integração europeia bem-sucedida. Nasceu da visão de líderes moderados, Paul-Henri Spaak, Sicco Mansholt e Edgard Pisani, e foi consolidada pelo impulso político de Jacques Delors. Desde o início, a PAC traduziu de forma exemplar o equilíbrio entre os três vértices estruturantes do projeto europeu, a Europa do Direito, a Europa das Comunidades e a Europa das Soberanias.

Paul-Henri Spaak descreveu a PAC como a primeira política verdadeiramente europeia, baseada na solidariedade dos povos.

A *Europa do Direito* expressou-se desde o primeiro momento na criação de normas comuns, no mercado único e nas Organizações Comuns de Mercado (OCM), que unificaram regras, padrões e garantias.

A PAC é, talvez, o exemplo mais claro e mais sólido de integração europeia bem-sucedida.

A arquitetura regulatória (preços de intervenção, regras sanitárias, condicionalidade, pagamentos diretos) foi evoluindo, mas manteve sempre o princípio fundacional de um quadro jurídico europeu estável e previsível, que reduzisse incerteza e assegurasse tratamento equitativo aos agricultores dos diferentes Estados-Membros.

A *Europa das Comunidades* manifestou-se na dimensão territorial da PAC, sempre presente e especialmente reforçada a partir da Reforma de 1992 e da Agenda 2000. A criação do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) e, mais tarde, do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) com os Programas de Desenvolvimento Rural, introduziram uma filosofia de governação multinível.

A PAC deixou de ser apenas a política destinada a garantir o seu objetivo primordial de produtividade, estabilidade dos mercados e preços acessíveis, como define o artigo 39.º do TFUE, e tornou-se também um instrumento de revitalização rural, gestão sustentável do território, preservação ambiental, ampliando muito a sua função original de apoio ao rendimento e à segurança alimentar.

A *Europa das Soberanias* manifestou-se na existência de envelopes nacionais, cofinanciamentos diferenciados, flexibilidades de execução e decisões políticas tomadas no conselho de Ministros de Agricultura e Pescas da UE. Foi esta flexibilidade que permitiu adaptar a PAC às estruturas produtivas de cada país e preservar a legitimidade democrática nos processos de decisão.

A força da PAC sempre residiu na sua plasticidade e capacidade de se adaptar às prioridades europeias de cada momento. Foi assim na transição dos apoios aos preços para os pagamentos diretos (Reforma MacSharry, 1992), na inclusão de um pilar autónomo para o desenvolvimento rural (Agenda 2000), no aprofundamento da orientação para o

mercado (desligamento dos apoios da produção) e da condicionalidade ambiental (Fischler, 2003), na introdução do “greening” (2013), ou, mais recentemente, na lógica de desempenho baseada em metas e indicadores de resultados unificados em planos estratégicos nacionais (2021–2027). Nenhuma outra política pública europeia conseguiu combinar desta forma continuidade com adaptação, estabilidade e com inovação.

É também essa evolução que explica por que razão a PAC foi, durante décadas, o principal instrumento de sustentação do mais poderoso ativo da União: o mercado interno. A abertura das fronteiras internas e a unificação dos mercados nunca teria sido politicamente aceitável, nem economicamente viável, sem um mecanismo capaz de reduzir assimetrias de produtividade, estabilizar rendimentos agrícolas, modernizar explorações e evitar o colapso de setores inteiros que, de outra forma, não conseguiriam competir em condições equitativas.

A PAC funcionou, assim, como amortecedor estrutural das desigualdades territoriais e produtivas, permitindo que a liberalização económica avançasse sem provocar ruturas sociais ou territoriais. O seu sucesso mede-se não apenas pela estabilidade política que garantiu, mas também pelos resultados económicos. A União Europeia tornou-se, simultaneamente, o maior exportador e o maior importador mundial de produtos agroalimentares, mantendo um saldo comercial consistentemente positivo na última década.

Este percurso é mais do que uma leitura histórica, é um aviso estratégico para o presente. Num momento em que a União Europeia reforça a necessidade de garantir a sua autonomia estratégica em domínios como a energia, a defesa, a tecnologia ou os semicondutores, a PAC deve ser vista a par desses domínios para a construção das estratégias europeias contemporâneas, como uma fonte de ensinamentos e de participação, e não como um legado do passado.

A força da PAC sempre residiu na sua plasticidade e capacidade de se adaptar às prioridades europeias de cada momento.

4. Crises que alteraram o equilíbrio: da integração plural à centralização estratégica

As crises que marcaram a última década e meia aceleraram um processo de centralização institucional e financeira na União Europeia, alterando o equilíbrio entre as suas instituições fundamentais.

4.1. Crise financeira (2008–2013): o triunfo da governação tecnocrática

A crise das dívidas soberanas transformou profundamente a arquitetura económica da União Europeia. Para evitar o colapso do euro e restaurar a confiança nos mercados, os Estados-Membros avançaram com um conjunto de instrumentos que reforçaram de forma decisiva a supervisão central.

A criação do *Semestre Europeu* introduziu um mecanismo permanente de monitorização das políticas orçamentais e estruturais nacionais, estabelecendo uma ligação direta entre a governação económica europeia e os processos internos de decisão. Paralelamente, o *Mecanismo Europeu de Estabilidade* (MEE) dotou a União de uma capacidade de empréstimo significativa, mas associada a condicionalidade rigorosa, conferindo aos credores europeus um papel determinante na definição de reformas domésticas nos países assistidos.

O *Pacto Orçamental* e o reforço das regras fiscais consolidaram ainda mais esta lógica, tornando permanente um quadro de disciplina e vigilância que ultrapassava largamente o desenho institucional previsto nos Tratados originais.

Este conjunto de instrumentos reforçou de forma clara o vértice da *Europa das Soberanias*, mas numa versão peculiar através de um intergovernamentalismo intensificado que combinava centralização regulatória com controlo político exercido sobretudo pelos governos nacionais mais fortes.

A União evoluiu, nesta fase, para aquilo que alguns autores descrevem como um verdadeiro “Estado regulatório”, caracterizado por um poder de supervisão central alargado e por uma participação reduzida tanto dos parlamentos nacionais como do próprio Parlamento Europeu.

As decisões estruturantes sobre políticas económicas deixaram de ser objeto de deliberação democrática ampla para passarem a ser negociadas em formatos intergovernamentais restritos, marcados pela urgência financeira e por fortes assimetrias de poder entre Estados.

4.2. Brexit (2020): reforço do eixo franco-alemão e centralização executiva

O Brexit produziu um efeito profundamente ambivalente no equilíbrio institucional europeu.

Por um lado, retirou da equação um Estado-Membro que, durante décadas, funcionara como contrapeso natural à integração excessivamente centralizada, defendendo o primado do mercado interno, a disciplina concorrencial e um intergovernamentalismo liberal que limitava o protagonismo das instituições centrais. A geometria das alianças dentro do Conselho alterou-se imediatamente com a saída do Reino Unido.

Por outro lado, o Brexit desencadeou três efeitos cumulativos de grande alcance: reforçou o eixo franco-alemão, que passou a dominar com maior frequência a agenda estratégica da União; promoveu uma centralização decisória, consolidando o papel do Conselho Europeu como instância política dominante; e reforçou o vértice da Europa do Direito, através de uma Comissão mais assertiva e mais dotada de margem política para propor soluções integradoras.

Neste particular, é de destacar o papel de Donald Tusk (2019 e 2022)⁵, enquanto Presidente do Conse-

⁵ <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2019/11/13/keynote-speech-by-president-donal-tusk-at-the-opening-ceremony-of-the-20192020-academic-year-at-the-college-of-europe/>; <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2019/01/22/speech-by-president-donald-tusk-at-the-signing-ceremony-of-the-franco-german-treaty-of-aachen/>

lho Europeu, o qual foi desassombadamente assertivo, mesmo antes da saída do Reino Unido, quando afirmou que essa saída acarretaria o risco de perturbar o equilíbrio interno da UE, deslocando o centro de gravidade para o eixo franco-alemão e gerando “ideias criativas, como as que previam a formação de um clube restrito”, ou seja, uma Europa a duas velocidades.

Ainda que o Parlamento Europeu tenha desempenhado um papel visível e politicamente relevante no processo negocial, esse protagonismo não se traduziu num aumento duradouro da sua influência estrutural.

No final, o intergovernamentalismo saiu reforçado. A governação europeia tornou-se mais dependente da dinâmica entre os grandes Estados e da capacidade da Comissão de atuar como agente centralizador.

4.3. Pandemia (2020): o MRR⁶ e a emergência de um poder executivo central

A pandemia inaugurou um dos momentos mais significativos da integração europeia desde Maastricht. Confrontada com uma crise simultaneamente sanitária, económica e social, a União respondeu com uma inovação institucional sem precedentes: o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR). Pela primeira vez, a Europa criou um instrumento dotado de verdadeira capacidade financeira comum, assente em emissão conjunta de dívida, e conjugado com um poder executivo central capaz de orientar reformas e investimentos nos Estados-Membros.

O MRR assentou numa lógica de condicionalidade profundamente centralizada. As reformas estruturais tornaram-se critério de acesso aos desembolsos; os *milestones* e *targets* passaram a ser definidos, moni-

torizados e avaliados diretamente pela Comissão e a execução financeira ficou subordinada ao cumprimento dessas metas. Esta arquitetura levou a qualificar-se este processo como um “salto quase federal”, tal era a combinação inédita entre dívida comum, investimento europeu de grande escala e capacidade executiva central.

Embora o Parlamento Europeu tenha formalmente ganho um papel relevante na criação e no acompanhamento político do MRR, designadamente na monitorização da sua implementação e na responsabilização democrática da Comissão, o seu peso efetivo revelou-se limitado. O desenho dos Planos de Recuperação e Resiliência (PRR), a avaliação do cumprimento das reformas e a decisão sobre a libertação de fundos ficaram quase totalmente sob a tutela da Comissão, reduzindo o Parlamento a um ator com influência secundária num processo eminentemente tecnocrático.

Vários autores e especialistas reconheceram neste avanço um “salto qualitativo da integração”, mas cresceu também a ideia de que simultaneamente se gerou um risco com o “défice de participação” resultante da transferência de decisões estratégicas para estruturas executivas com fraca exposição ao escrutínio democrático direto. O MRR mostrou que a Europa é capaz de agir rapidamente e de forma ambiciosa, mas também evidenciou a tensão crescente entre eficiência executiva e legitimidade participativa. Uma tensão que continuará a marcar as escolhas estruturantes da União no período pós-2027.

4.4. Guerra na Ucrânia e competição EUA-China: centralização estratégica e assimetria económica

A invasão da Ucrânia (2022), a necessidade urgente de assegurar autonomia energética e a intensificação da competição tecnológica e industrial com os

O MRR mostrou que a Europa é capaz de agir rapidamente e de forma ambiciosa, mas também evidenciou a tensão crescente entre eficiência executiva e legitimidade participativa.

⁶ O Mecanismo de Recuperação e Resiliência foi o principal instrumento do plano de recuperação da UE para mitigar os efeitos económicos da pandemia de COVID-19, tendo sido aplicado em Portugal através do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

Estados Unidos e a China aceleraram de forma significativa a tendência para a centralização estratégica dentro da União Europeia. Para responder a ameaças externas e reforçar setores considerados críticos para a segurança e a competitividade, a UE flexibilizou de modo profundo as regras de financiamento público e intervenção estatal.

Esta resposta materializou-se no alargamento das possibilidades de Auxílios de Estado⁷, na criação de instrumentos industriais de natureza centralizada e no reforço dos programas europeus de defesa e de mobilização de recursos financeiros comuns. Porém, esta flexibilização, embora justificável perante a conjuntura geopolítica, tem um efeito assimétrico que favorece inevitavelmente os países com maior capacidade fiscal, gerando inquietações entre os Estados mais pequenos, periféricos ou com menor margem orçamental.

Verificamos assim que a UE está a assumir funções executivas e capacidades de intervenção económica nunca vistas na sua história com um intuito profundamente “integrador”. Todavia, este salto traz consigo um risco de desequilíbrio estrutural, uma vez que a centralização rápida e a flexibilização assimétrica podem corroer o equilíbrio que sempre sustentou a legitimidade do processo de integração.

O próprio discurso da “soberania europeia”, apesar de politicamente mobilizador, reforçou esta dinâmica ao promover uma concentração acrescida de poder regulatório, ao facilitar exceções seletivas às regras de concorrência e ao favorecer a formação ou o fortalecimento de “campeões industriais” nacionais ou regionais. Este movimento, por sua vez, tende a concentrar territorialmente o investimento público e privado, reduzindo a capacidade de participação

plena dos Estados-Membros com menos músculo fiscal ou industrial.

O resultado é um cenário em que a busca legítima pela autonomia estratégica europeia corre o risco de acentuar desigualdades internas e fragilizar a coesão territorial, precisamente o oposto do que o projeto europeu sempre procurou garantir.

5. A proposta do Quadro Financeiro Plurianual (QFP 2028-2034)⁸: a nova geografia do orçamento europeu, uma Centralização Estratégica

A trajetória da integração europeia nos últimos quinze anos tem sido marcada por um fenómeno consistente em que a resposta às crises tem reforçado a centralização institucional e financeira da União. A proposta da Comissão para o QFP 2028–2034 emerge da orientação estratégica apresentada na Comunicação *A Competitiveness Compass for the EU* (Uma Bússola para a Competitividade da UE), lançada por Ursula von der Leyen, inspirada no diagnóstico de Draghi (2024) e pelas propostas do *Blueprint 37* do Bruegel (2025).

O núcleo desta abordagem consiste na criação de uma capacidade orçamental forte, concentrada no nível europeu (uma lógica de aproximação a um federalismo fiscal) e destinada a financiar megaprojetos industriais, tecnológicos e de defesa. A ambição, defendida por muitos, está apontada para colmatar a perda de competitividade da Europa face aos Estados Unidos (uma economia sustentada em fortes assimetrias internas e num mercado de capitais robusto) e à China (cuja máquina industrial opera muitas vezes sob lógicas de comando não democráticas e instrumentos de poder estatal centralizado).

Verificamos que a UE está a assumir funções executivas e capacidades de intervenção económica nunca vistas na sua história com um intuito profundamente “integrador”. Todavia, este salto traz consigo um risco de desequilíbrio estrutural...

⁷ Os quais começaram a gerar alguma preocupação por parte do Tribunal de Contas Europeu, com a sua generalização a partir de 2024: <https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2024-21>

⁸ O orçamento da UE para 2028-2034 para uma Europa mais forte: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en

Contudo, esta estratégia transporta riscos relevantes. Ao apostar num modelo essencialmente centralizado, a UE arrisca deslocar o seu próprio centro de equilíbrio. A promessa de superar o “fosso de competitividade” pode transformar-se na construção de uma Europa a duas velocidades, em que os Estados com maior capacidade fiscal e industrial capturam uma parte desproporcional dos benefícios, enquanto os restantes se tornam meros executores de políticas concebidas noutra lugar.

5.1. A nova lógica orçamental: consolidação e centralização

A proposta do novo QFP assenta em três movimentos estruturantes.

O primeiro é a consolidação orçamental através da agregação de programas que, sob o argumento da simplificação, reforça o controlo funcional da Comissão Europeia.

O segundo é a criação de um Fundo Europeu para a Competitividade que, na prática, se tornará o principal instrumento para financiar tecnologias críticas e infraestruturas industriais de grande escala com gestão centralizada e sem quaisquer “janelas” que possam introduzir critérios de correção na distribuição territorial.

O terceiro consiste na institucionalização, em moldes permanentes, do modelo inaugurado pelo MRR, através de planos nacionais que dependem de validação central, metas e indicadores uniformes, condicionalidade reforçada e avaliação contínua realizada pela Comissão, com relevância orçamental reduzida face a anteriores ciclos e generalização das modalidades de cofinanciamento nacional.

Estes instrumentos reforçam a *Europa do Direito* e o diretório da *Europa das Soberanias*, mencionadas no

O que está em causa não é apenas uma adaptação técnica, mas um deslocamento político que redefine o modo como a UE compreende o seu território e a própria competitividade económica.

Neste processo, as políticas de gestão partilhada, pilares de legitimação territorial da União, tornam-se as principais vítimas ... A mudança é profunda.

ponto 2 acima, mas afastam-se da matriz comunitária da subsidiariedade que animou políticas como a PAC e a Coesão. O que está em causa não é apenas uma adaptação técnica, mas um deslocamento político que redefine o modo como a UE compreende o seu território e a própria competitividade económica.

5.2. A erosão silenciosa das políticas fundacionais

Neste processo, as políticas de gestão partilhada, pilares de legitimação territorial da União, tornam-se as principais vítimas. A PAC, durante décadas o maior bloco político e orçamental da UE e símbolo de equilíbrio entre integração e diversidade, é reconfigurada e diluída num envelope genérico de “prosperidade e coesão”. Perde autonomia conceptual, identidade institucional e visibilidade política. A Coesão, por sua vez, vê o seu papel relativizado perante instrumentos centralizados cuja lógica dominante não é a convergência territorial, mas a competitividade agregada.

A mudança é profunda. A PAC deixa de ser entendida como uma política estruturante, como parte do contrato social europeu, e passa a ser tratada como componente técnica subordinada a objetivos funcionais. Esta mutação afeta o equilíbrio constitucional da integração europeia de uma Europa que fragiliza o rural, os territórios periféricos e a coesão interna.

6. O lugar de Portugal neste novo ciclo europeu

A reconfiguração em curso do modelo europeu coloca desafios específicos a Portugal. Embora as atuais propostas do QFP 2028–2034 prevejam para o país um envelope financeiro significativo, cerca de 36 mil milhões de euros no Fundo Único/PNR e uma reserva de fundos (*ring-fencing*) de aproximadamente 7,5 mil milhões de euros para a PAC, a redefini-

ção do modelo europeu coloca desafios estruturais, uma vez que a centralização europeia político-orçamental pode traduzir-se numa perda de influência e de margem estratégica.

A deslocação do poder de agenda para o centro económico da União, combinada com instrumentos financeiros mais centralizados e com Auxílios de Estado assimétricos, favorece inevitavelmente as economias mais robustas. Em paralelo, a concentração territorial do investimento industrial pode desviar capital e inovação para Estados que já dispõem de ecossistemas produtivos maduros, limitando a capacidade de países como Portugal participarem plenamente nas novas cadeias de valor estratégicas.

Há ainda um risco interno, que é o da erosão da coesão territorial e rural. A maior parte do território português depende, direta ou indiretamente, da PAC, do desenvolvimento rural e de políticas de coesão que, ao longo de décadas, compensaram desigualdades estruturais e contrariaram a desertificação humana.

A narrativa tradicional segundo a qual Portugal possui vantagens estratégicas naturais, como a centralidade atlântica, economia do mar, portos, logística, energias renováveis, turismo, florestas, biorecursos, pode continuar a ser válida, mas é necessário que a Europa preserve o seu modelo de equilíbrio, que inclua regiões e territórios.

Contudo, a ação ao nível institucional, por mais determinada que seja nas negociações em curso, não pode substituir a necessidade de uma resposta interna. Se a estratégia europeia em curso aponta para uma tendência de centralização e para uma provável redução da intensidade do apoio ao investimento público e privado em países periféricos, Portugal deve preparar-se para esse novo ciclo. A defesa ativa e legítima das

A deslocação do poder de agenda para o centro económico da União, combinada com instrumentos financeiros mais centralizados e com Auxílios de Estado assimétricos, favorece inevitavelmente as economias mais robustas.

suas posições nos diferentes níveis negociais da UE continua a ser indispensável, mas já não é suficiente.

Portugal terá, por isso, de iniciar uma reflexão estratégica sobre como potenciar a sua economia num quadro de crescente seletividade dos fundos europeus. E, neste âmbito, é fundamental potenciar o setor agroalimentar e as cadeias de valor assentes em recursos endógenos.

O país necessita de conceber mecanismos internos criativos que reforcem a sua economia e os seus territórios, não deixando de articular com um financiamento europeu menos intenso, particularmente após um ciclo que contou, para além do QFP, com verbas avultadas do PRR. Isso implica uma nova geração de estratégias concertadas entre o tecido empresarial e o Estado, entre as regiões e a administração central, e entre os setores produtivos e as suas organizações representativas. Requer igualmente instrumentos inovadores de capitalização e de desenvolvimento empresarial que permitam consolidar estruturas produtivas, criar *clusters* sólidos, promover parcerias verticais e integrar melhor as cadeias de valor.

Esta agenda deve incluir, nas suas prioridades estratégicas, uma abordagem específica para os setores baseados em recursos endógenos: a agricultura, a floresta, o mar, as bioindústrias e a transformação

agroalimentar. São setores que combinam resiliência territorial com capacidade de criação de valor distribuído, gerando emprego, serviço (como é o caso do turismo), inovação e exportação ao longo de todo o país. Uma estratégia de capitalização adequada pode multiplicar

estes efeitos, reforçando ligações entre produtores, indústria, serviços avançados e mercados externos (nos quais é de assinalar o potencial do Acordo UE-Mercosul).

... a ação ao nível institucional, por mais determinada que seja nas negociações em curso, não pode substituir a necessidade de uma resposta interna ... Portugal deve preparar-se para esse novo ciclo.

Portugal prospera numa Europa equilibrada, não numa Europa centralizada. Mas prosperará ainda mais se for capaz de combinar essa defesa do equilíbrio europeu com uma renovada ambição interna de reforçar as bases da sua economia real, valorizar os territórios, promover alianças empresariais e institucionais e desenvolver mecanismos próprios de investimento e competitividade.

Uma estratégia europeia justa é um elemento indispensável. Uma estratégia nacional exigente e mobilizadora é a condição complementar sem a qual Portugal corre o risco de ficar a meio do caminho.

Conclusões: O paradoxo político da estratégia de centralização

A proposta de nova arquitetura orçamental europeia gera um paradoxo central: ao procurar reforçar o mercado interno através de maior centralização, a União arrisca fragilizar os equilíbrios políticos e territoriais que sustentaram a sua legitimidade e, assim, comprometer o próprio funcionamento daquele mercado interno que pretende fortalecer.

A redução do papel dos Estados e das regiões no desenho das políticas, associada à fragilização, ou mesmo um primeiro ensaio para a renacionalização da PAC e da Política de Coesão, leva a que a liberalização económica deixe de ser inclusiva e a que o mercado interno perca capacidade de compensar desigualdades territoriais, tornando-se mais vulnerável a tensões distributivas, nacionalismo económico e desafeição democrática. No caso da PAC, desvaloriza-se ainda uma área vital para a resiliência interna e para as estratégias europeias de segurança e defesa.

A proposta de nova arquitetura orçamental europeia gera um paradoxo central: ao procurar reforçar o mercado interno através de maior centralização, a União arrisca fragilizar os equilíbrios políticos e territoriais que sustentaram a sua legitimidade e, assim, comprometer o próprio funcionamento daquele mercado interno que pretende fortalecer.

A ambição europeia exige solidez política interna. O equilíbrio entre a Europa do Direito, a Europa das Comunidades e a Europa das Soberanias foi, desde o início, o que permitiu conciliar diversidade económica, territorial e institucional.

A força da União Europeia assenta, antes de tudo, no funcionamento eficaz do seu mercado interno, que é a principal fonte de influência externa da União, não apenas um espaço económico, mas um instrumento de afirmação económica e política. Hoje, num contexto de competição intensa com EUA e China, esta realidade, não só continua válida como a Europa tem margem para a reforçar.

Este é o caminho para aumentar o seu peso geopolítico global, não tanto através de uma imitação parcial dos modelos americano ou chinês, mas aprofundando as vantagens próprias. Uma economia mais integrada, menos burocrática, com maior fluidez nos serviços, união bancária concluída, mercado de capitais funcional e capacidade de firmar acordos inter-

nacionais sem depender de Washington ou Pequim. Paradoxalmente, estes elementos, reconhecidos no diagnóstico do Relatório Draghi, têm sido secundarizados face a uma visão de reindustrialização assimétrica que dificilmente produzirá resultados equilibrados.

No modelo proposto, a Comissão acumula funções de financiador, avaliador e executor, enquanto Estados e

regiões deixam de ser cocriadores das políticas e o Parlamento Europeu vê limitado o seu papel efetivo.

Há, porém, margem para corrigir o rumo. O longo período negocial do QFP 2028–2034 permite aos legisladores reequilibrar prioridades: reforçar a PAC, recuperar um verdadeiro pilar de Desenvolvimento

Rural e introduzir janelas temáticas ou regionais nos instrumentos centralizados, como é o caso do Fundo Europeu para a Competitividade, por exemplo, uma linha dedicada à resiliência da água que alinhe competitividade com coesão territorial.

A ambição europeia exige solidez política interna. O equilíbrio entre a *Europa do Direito*, a *Europa das Comunidades* e a *Europa das Soberanias* foi, desde o início, o que permitiu conciliar diversidade económica, territorial e institucional. Sempre que este triângulo se desequilibrou, por excesso de centralização ou por fragmentação intergovernamental, a integração tornou-se mais frágil.

Os investimentos necessários nos próximos anos na defesa, na energia, na inteligência artificial, e semicondutores são inegáveis. Mas a forma como são decididos e estruturados não pode ignorar o risco

O atual impulso de centralização orçamental e institucional, refletido no desenho do QFP 2028–2034, ameaça transformar prioridades estratégicas compreensíveis em fatores de erosão interna.

de colidir com os pilares que garantiram legitimidade e aceitação democrática ao projeto europeu. O atual impulso de centralização orçamental e institucional, refletido no desenho do QFP 2028–2034, ameaça transformar prioridades estratégicas compreensíveis em fatores de erosão interna.

A Europa mostrou que sabe agir em contexto de crise. O desafio agora é garantir que a aceleração estratégica não compromete os equilíbrios que sustentam legitimidade, adesão e estabilidade. Uma União forte no mundo depende, antes de tudo, de ser uma União equilibrada por dentro.

Referências bibliográficas

Bruegel (2025), *Bigger, Better Funded and Focused on Public Goods: How to Revamp the EU Budget (Blueprint 37)*, Bruxelas

Data Venia, Revista Jurídica Digital Publicação gratuita em formato digital ISSN 2182-8242 Ano 3, N.º 04 Publicado em Dezembro de 2015. Disponível em: https://www.datavenia.pt/ficheiros/edicao04/datavenia04_145-286.pdf

de Búrca G., Weiler J.H.H., eds. *The Worlds of European Constitutionalism*, Cambridge University Press, 2011.

Draghi, M. (2024), *The Future of European Competitiveness: Report to the European Council*, Bruxelas: Comissão Europeia

Habermas, J. (2012), *The Crisis of the European Union: A Response*, Cambridge: Polity Press.

Joseph Weiler, Prologue: Global and Pluralist Constitutionalism – some doubts in *The Worlds of European Constitutionalism*, Gráinne de Búrca, Joseph Weiler (Ed.), University Press, Cambridge, 2012, pp. 14 e 15.

Paulo Otero, *Legalidade e Administração Pública*, Almedina, Coimbra, 2003

Rabobank (2025), Agri Commodity Outlook 2026 Disponível em: <https://www.rabobank.com.au/news/media-releases/2025/more-than-just-supply-and-demand-factors-shaping-global-agriculture-in-2026-with-geopolitics-playing-a-crucial-role>

Schuman, R. (1950), The Schuman Declaration, Paris

Tusk, D. (2020), *Unión y responsabilidad: Discursos europeos 2014–2019*, Bruxelas: Conselho Europeu.

USDA (2025). National Farm Security Action Plan. Disponível em: <https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/farm-security-nat-sec.pdf>

OBSERVATÓRIO

CULTIVAR

Fig. *FORMAR PELA INSTRUÇÃO, DESENVOLVER.*

Evolução da Política Agrícola Comum

JOÃO MARQUES, CRISTINA VASQUES, ROSÁRIO LEMOS E BERNARDO MACHADO*

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)

Portugal fez o pedido de adesão à então Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1977, iniciando a negociação em novembro de 1979 e aderindo em 1 de janeiro de 1986. A Política Agrícola Comum (PAC) passou então a ser o principal instrumento de política para a agricultura, tendo como consequência que a evolução das políticas de apoio começou a ser profundamente influenciada pelas sucessivas transformações da PAC e pelas diferentes opções da sua aplicação em Portugal.

Síntese da evolução da PAC e da sua aplicação em Portugal

A Política Agrícola Comum (PAC) foi criada em 1962, sendo uma componente essencial da CEE. Um primeiro período da história da PAC decorre de 1962 a 1992, tendo como instrumento base o FEOGA – Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, com duas componentes: a Garantia, que protegia os preços (e os rendimentos) dos agricultores, absorvendo 95% do Fundo; e a Orientação, ou componente socioestrutural, com apenas 5% do fundo, que apoiava o investimento na agricultura.

Em 1968, o chamado Plano Mansholt representa a primeira proposta de reforma da PAC, com vista à modernização em larga escala do setor agrícola, numa tentativa de melhorar o nível de vida dos agricultores e evitar distorções do mercado. Visava principalmente a otimização da superfície cultivada e a fusão de explorações agrícolas para criar unidades maiores e seria parcialmente adotado em 1972.

Neste período, o modelo, da componente Garantia, era baseado em dois instrumentos principais: proteção nas fronteiras com tarifas aduaneiras elevadas e restituições à exportação e preços de intervenção, isto é, medidas de suporte aos preços de mercado (MSPM). Em 1984, devido ao facto de a produção agrícola superar a procura, originando excedentes (com as famosas “montanhas de manteiga” e “lagos de vinho” e levando à comercialização dos alimentos no mercado mundial a preços muito mais baixos ou mesmo à sua destruição), é estabelecida a gestão da oferta – produção adaptada às necessidades do mercado. É então introduzido um sistema de quotas para produtos como o leite, para reduzir a sobreprodução e controlar a oferta. Cada produtor passaria a ter de cumprir uma quota correspondente à quantidade de

* Com o contributo de Manuel Loureiro e Ana Rita Moura

alimento que era autorizado a produzir. A ultrapassagem da quota implicava o pagamento de uma taxa.

Ao mesmo tempo, cresciam as pressões exercidas por parceiros comerciais que acusavam a então CEE de protecionismo excessivo e exigiam uma maior liberalização do mercado.¹

Portugal integra a CEE, como vimos, em 1986, com a PAC em plena execução através de quatro Organizações Comuns de Mercado (OCM), respetivamente: cereais, bovinos para carne, bovinos de leite e açúcar, setores privilegiados por serem essenciais à alimentação e por corresponderem à vocação natural (em clima e solos) da agricultura dos seis Estados-Membros (EM) fundadores. A especificidade de Portugal favorecia outras produções (azeite, vinhos, hortofrutícolas), pouco apoiados pelo FEOGA-Garantia, o que justificou a aposta negocial em obter o máximo apoio do FEOGA-Orientação (FEOGA-O). Da negociação para a adesão de Portugal à CEE que decorreu de 1979 a 1986, resultou um período de transição de dez anos, 1986-1995, que incluiu o Programa Específico para o Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa (PEDAP), com uma participação comunitária de 700 milhões de ECU².

Reforma da PAC de 1992 – Constituiu uma grande mudança na CEE, sendo a primeira grande e mais significativa reforma da PAC, com o objetivo de reduzir o orçamento global e abandonar a política dos preços garantidos sem limites. Esta reforma profunda conduziu à abolição do apoio aos preços e à sua substituição por pagamentos diretos aos rendimentos dos agricultores, calculados na base de produções “históricas”, por hectare (cereais), ou no número de animais mantidos nas explorações, por Cabeça Normal (bovinos), e introduziu obrigações em termos de proteção ambiental e incentivos para melhorar a qualidade dos alimentos.

Nesta reforma, reduziu-se a proteção na fronteira (com redução de tarifas e das restituições à expor-

tação) e reforçaram-se os mecanismos de mercado, em preparação dos futuros acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC). Por outro lado, desenvolveram-se os instrumentos de apoio ao rendimento dos agricultores ligados a questões territoriais e ambientais: indemnizações compensatórias às zonas desfavorecidas, medidas agroambientais e medidas de florestação das terras agrícolas, para além do forte incremento dos apoios estruturais às agriculturas menos desenvolvidas, no âmbito do FEOGA-Orientação.

Reforma da PAC de 1999 – Agenda 2000 – Novo vetor: desenvolvimento rural – Após quase 40 anos, o orçamento da PAC representava ainda quase 50% do orçamento total da UE, embora o setor agrícola proporcionasse menos criação de novos postos de trabalho do que outros setores em crescimento, em especial o setor dos serviços. Neste contexto, e na perspetiva do futuro alargamento de 2004 da UE, a nova reforma levou à criação de um segundo pilar da PAC, dedicado ao desenvolvimento rural, e a uma abordagem mais holística da agricultura e do desenvolvimento rural, com o objetivo de melhorar a competitividade agrícola, proporcionar fontes alternativas de rendimento nas zonas rurais e reforçar a coesão social nessas zonas.

Revisão intercalar da PAC em 2003 – As ajudas diretas do primeiro pilar passam a ser concretizadas através de um pagamento único, por exploração agrícola, sendo este um apoio ao rendimento com desligamento da produção, para os setores das culturas arvenses e animais, com introdução da chamada “condicionalidade”. Os agricultores recebem agora um apoio, na condição de cuidarem das terras agrícolas e cumprirem normas em matéria de segurança alimentar, ambiente, saúde animal e bem-estar dos animais. Há também uma consolidação do desenvolvimento rural.

Exame de Saúde (*Health Check*) da PAC em 2008 – Consolidação do desligamento das ajudas a setores anteriormente não abrangidos, exceto vacas leiteiras

¹ Fonte: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/the-common-agricultural-policy-explained/timeline-history-of-cap/>

² O ECU (*European Currency Unit* – unidade monetária europeia) foi uma moeda escritural (apenas para transações entre bancos, correspondendo a uma média ponderada de moedas da Comunidade) utilizada entre 1979 e 1999, tendo então sido substituída pelo euro (1 ECU = 1 Euro). Foi a pedra angular do Sistema Monetário Europeu (SME).

e prémios aos ovinos e caprinos, em alguns EM. Foi também decidido o fim gradual das quotas leiteiras, através de uma aterragem suave (*soft landing*) a culminar em 2015.

Reforma da PAC de 2013-2020 – Introdução do chamado “pagamento redistributivo”, visando reduzir a disparidade entre as ajudas por hectare nas diferentes regiões e entre grandes e pequenos agricultores, e da possibilidade de os EM reterem até 30% das ajudas diretas para efeitos redistributivos (com transferência para o 2.º Pilar).

No âmbito da substituição do pagamento único por um sistema de pagamentos por componentes (pagamento base, jovens agricultores, pequena agricultura, etc.), são introduzidas novas regras ambientais, que permitem o pagamento de uma componente ecológica designada por *greening* (ecologização), incluindo: 5% de Superfícies de interesse ecológico; manutenção de Prados permanentes e existência de um mínimo de três culturas diferentes na mesma área agrícola ao longo do tempo (rotação de culturas). Há uma procura de maior competitividade, conjugada com maior preocupação com a sustentabilidade ambiental, a resiliência do setor agrícola e a adaptação às alterações climáticas.

Reforma da PAC de 2021-2027 – Dada a ambição inicial do Pacto Ecológico Europeu (*Green Deal*), foi introduzida uma nova abordagem, dando aos EM autonomia para elaborarem planos estratégicos com base nas suas necessidades e em consonância com os objetivos a nível da UE, com um reforço do foco no ambiente e no clima, quer através da dependência do financiamento do cumprimento da legislação ambiental e climática da União, com incentivos no âmbito dos pagamentos diretos, os chamados regimes ecológicos ou eco-regimes, quer no âmbito do desenvolvimento rural, com uma reserva de fundos (*ring-fencing*) que estabelece um valor mínimo para a proporção do orçamento da PAC, em cada EM, destinada ao ambiente e ao clima, além de maior

priorização dos jovens agricultores e dos pequenos agricultores no 1.º pilar.

Esta reforma tem sido alvo de várias medidas de simplificação, através nomeadamente do pacote OMNIBUS III³, resultando numa adaptação de algumas medidas do Plano Estratégico da PAC, face às exigências previstas, nomeadamente, quanto às questões do ambiente e clima.

Está atualmente em curso o processo de revisão para a PAC 2028-2034, objeto desta edição da Cultivar.

A PAC no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

Artigo 39.º do TFUE⁴ (ex-artigo 33.º TCE)

1. A política agrícola comum tem como objetivos:
 - a) Incrementar a produtividade da agricultura, fomentando o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola e a utilização ótima dos fatores de produção, designadamente da mão-de-obra;
 - b) Assegurar, deste modo, um nível de vida equitativo à população agrícola, designadamente pelo aumento do rendimento individual dos que trabalham na agricultura;
 - c) Estabilizar os mercados;
 - d) Garantir a segurança dos abastecimentos;
 - e) Assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores.
2. Na elaboração da política agrícola comum e dos métodos especiais que ela possa implicar, tomar-se-á em consideração:
 - a) A natureza particular da atividade agrícola decorrente da estrutura social da agricultura e das disparidades estruturais e naturais entre as diversas regiões agrícolas;
 - b) A necessidade de efetuar gradualmente as adaptações adequadas;
 - c) O facto de a agricultura constituir, nos Estados-Membros, um setor intimamente ligado ao conjunto da economia.

³ <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2025/11/10/simplification-council-and-parliament-strike-deal-to-simplify-common-agricultural-policy-cap/>

⁴ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF (p.16-17)

Os Tratados são a base do direito da União Europeia (UE) e definem os seus objetivos, princípios e funcionamento. O Tratado da União Europeia (TUE) e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) são atualmente os principais acordos em vigor.

A Política Agrícola Comum (PAC) evoluiu continuamente, desde a sua criação em 1962, registando-se

duas grandes mudanças de paradigma. A primeira com a passagem da ênfase no apoio ao mercado (o que produzir) para o apoio ao produtor (como produzir) e a segunda com a evolução do apoio ao produtor para a crescente relevância do apoio à ação ambiental e climática (como contribuir para os objetivos da UE neste domínio).

Evolução dos Tratados da UE1	Evolução das Reformas da PAC
<p>1957: Tratado de Roma Cria a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atómica (Euratom).</p> <p>Mercado Comum: Cria um mercado comum, em que os países signatários aceitam harmonizar gradualmente as suas políticas económicas.</p> <p>União Aduaneira: Associada a uma Política Comercial Comum</p> <p>Políticas Comuns: O Tratado estabelece políticas comuns entre os países membros, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Política Agrícola (artigos 38.º a 47.º); • Política Comercial (artigos 110.º a 116.º); • Política dos Transportes (artigos 74.º a 84º). <p>Foram também iniciadas políticas de solidariedade através do Fundo Social Europeu (FSE) e do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, Secção «Orientação» (FEOGA-O)</p>	<p>1962: Política Agrícola Comum (PAC) da UE com foco no incentivo à produção – suporte dos preços</p> <p>Objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Aumentar a produtividade da agricultura através do desenvolvimento tecnológico, promovendo o desenvolvimento racional da produção agrícola e a utilização ótima dos fatores de produção, nomeadamente da mão de obra. b) Assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola, nomeadamente através do aumento do rendimento individual dos que trabalham na agricultura; c) Estabilizar os mercados; d) Garantir a segurança do abastecimento, e) Assegurar preços razoáveis aos consumidores.
<p>1992: Tratado da União Europeia (TUE) / Tratado de Maastricht Institui a União Europeia, marcando um avanço na integração política, além da dimensão económica.</p> <p>Estabelece o apoio através dos fundos com finalidade estrutural (FEOGA, FSE, FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional), do Banco Europeu de Investimento e demais instrumentos financeiros existentes.</p> <p>Em 1994, é criado o Fundo de Coesão, com o objetivo de contribuir para a correção dos principais desequilíbrios regionais na União, através de uma participação no desenvolvimento e no ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas e na reconversão das regiões industriais em declínio.</p>	<p>Reforma de 1992</p> <ul style="list-style-type: none"> • Foco nos produtores – ajudas diretas aos agricultores e quotas de produção. • O Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, bem como os Estados-Membros (EM), têm de ter em conta as exigências em matéria de bem-estar dos animais na elaboração e aplicação da legislação comunitária nos domínios da PAC, dos transportes, do mercado interno e da investigação.
<p>1997: Tratado de Amesterdão Altera e consolida o TUE e os tratados que instituem as Comunidades Europeias.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atualiza e clarifica o Tratado de Maastricht sobre a União Europeia. • As alterações substanciais introduzidas foram igualmente concebidas para preparar a UE para o seu futuro alargamento. <p>São tidas em conta as características e os condicionamentos especiais das regiões ultraperiféricas, sem pôr em causa a integridade e a coerência do ordenamento jurídico comunitário, incluindo o mercado interno e as políticas comuns.</p>	<p>Reforma de 1999 – a Agenda 2000 reforça a PAC com:</p> <ul style="list-style-type: none"> • criação de um segundo pilar, dedicado ao desenvolvimento rural, centrado em <ul style="list-style-type: none"> – aumentar a competitividade do setor agrícola, – providenciar fontes alternativas de rendimento, – e reforçar a coesão social nas áreas rurais.

¹ Fonte: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties>

Evolução dos Tratados da UE1	Evolução das Reformas da PAC
<p>2001: Tratado de Nice</p> <p>Tem como objetivo reformar a estrutura institucional da UE, a fim de fazer face aos desafios do alargamento que se seguirá, com a adesão de dez países da Europa Central e Oriental, bem como de Chipre e Malta.</p> <p>Os poderes do Parlamento Europeu, legislativos e de supervisão, são aumentados.</p>	<p>Revisão intercalar da PAC 2003 (Reforma Fischler)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Introdução do regime de pagamentos únicos • Desligamento do apoio direto à produção, com base no histórico de direitos aos apoios da PAC. • Introdução da condicionalidade. <p>Reforma de 2007</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) substituem Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA). • Uma única Organização Comum de Mercados (OCM) substitui as antigas 21 OCM. <p>Exame de Saúde (Health Check) da PAC 2008 –</p> <ul style="list-style-type: none"> • Simplificação e melhoramento da eficiência da PAC. • Adaptação dos apoios aos mercados e uma primeira abordagem a certos desafios, como as alterações climáticas e a proteção da biodiversidade e dos recursos naturais. • Decisão sobre o fim do regime de quotas com o estabelecimento da “aterragem suave” (<i>soft landing</i> – aumento gradual das quotas).
<p>2007: Tratado de Lisboa (entrada em vigor em 2009)</p> <p>O Tratado coloca o Parlamento Europeu, enquanto colegislador, em pé de igualdade com o Conselho, em domínios como a definição do orçamento da UE, a Política Agrícola e o setor da Justiça e dos Assuntos Internos.</p> <p>A codecisão é alargada a novas áreas e passa a ser denominada “processo legislativo ordinário”.</p>	<p>Reforma de 2013</p> <ul style="list-style-type: none"> • Introdução de um sistema de pagamentos por componentes, com abandono do regime de pagamentos únicos, vigente anteriormente. • Adoção de novas regras ambientais através da ecologização (<i>greening</i>). • Incentivo à distribuição mais justa dos fundos – pagamentos redistributivos – e ao aumento dos investimentos em projetos de desenvolvimento rural. • Fim das quotas do leite e do açúcar. <p>Reforma de 2021-2027 – Novo modelo da PAC, permitindo</p> <ul style="list-style-type: none"> • mais flexibilidade aos EM na implementação, através de Planos Estratégicos, mantendo o carácter comum por meio de monitorização anual baseada em indicadores comuns, para que se cumpram os objetivos específicos da PAC. • Renomeação do regime de pagamentos de apoio ao rendimento base para a sustentabilidade, com um teto máximo (<i>capping</i>) de ajudas a cada beneficiário. • Introdução da condicionalidade social, de modo a melhorar as condições de trabalho no setor. • Tentativa de resposta à elevada ambição inicial do Pacto Ecológico Europeu, centrando-se numa abordagem orientada para os resultados. • EM são obrigados a afetar um mínimo do seu orçamento (<i>ring-fencing</i>) a esquemas ecológicos, dentro dos pagamentos diretos, e ações relacionadas com o ambiente, clima e bem-estar animal, ao abrigo do FEADER. <p>Proposta de Reforma de 2028-2034</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agregação do FEAGA e do FEADER dentro do Fundo de Parceria Nacional e Regional (NRPF/FPNR), implementado através de Planos de Parceria Nacionais e Regionais (NRPP/PPNR). • Assente na Reforma de 2021, a proposta pretende uma PAC mais flexível e orientada para os resultados, com uma distribuição mais justa e focada dos apoios ao rendimento, apoiando a resiliência e a competitividade e a ação climática e ambiental. • O Regulamento da OCM é revisto, com vista a <ul style="list-style-type: none"> – contribuir para uma alimentação saudável através dos Regimes Escolares, – criar um setor para as culturas proteicas, – introduzir padrões comerciais e melhoria da preparação e disponibilidade de produtos agrícolas perante emergências.

A Política Agrícola Comum no pós-2027: a proposta da Comissão Europeia e a posição do Ministério da Agricultura e Mar português

JOÃO MARQUES E EDUARDO LOPES

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)

1. Visão geral da proposta da Comissão Europeia

A proposta da Comissão Europeia para a Política Agrícola Comum (PAC) pós-2027, no âmbito do orçamento da União Europeia (UE) a longo prazo, o designado Quadro Financeiro Plurianual (QFP) para 2028-2034¹, pretende, segundo a Comissão, ser mais simples e flexível, e responder melhor aos desafios socioeconómicos, climáticos, ambientais e geopolíticos, sem deixar de atender às necessidades dos agricultores, das comunidades rurais e da sociedade.

Refere ainda que pretende responder a quatro desafios básicos: as tensões geopolíticas (guerra na Ucrânia), a concorrência económica (China e EUA), as alterações climáticas e a necessidade de reembolso da dívida do *NextGeneration EU* (PRR – Plano de Recuperação e Resiliência).

Para responder a esses quatro desafios são propostas quatro rubricas:

- I. Economia, Coesão Social e Territorial da Europa, Agricultura, Áreas Rurais e Marítimas, Prospe-

ridade e Segurança (com planos de parceria nacionais e regionais e o reembolso *NextGeneration EU*);

- II. Competitividade, Prosperidade e Segurança;
- III. Europa Global (com política externa e segurança comum, etc.);
- IV. Administração.

Verifica-se que a PAC passa a estar inserida na primeira rubrica, num fundo comum que reúne a PAC e todos os fundos da Coesão, e que será gerido através de planos de parceria nacionais e regionais. Estes planos não poderão deixar de ser de enorme complexidade, dificultando a sua preparação, aprovação e reprogramação, bem como, no decorrer do período, a sua aplicação e a coordenação das suas componentes. Apontando a relevância da PAC, prevê-se uma delimitação ou reserva de fundos (*ring-fencing*) do orçamento para a PAC, dentro deste fundo único. No entanto, coloca-se parte substancial das intervenções da PAC fora dessa delimitação, dispersando e complexificando a respetiva aplicação. Por outro lado, pretende-se manter o nível de apoio, mas isso é conseguido por meio de um aumento do cofinanciamento por cada Estado-Membro. As intervenções fora da delimitação terão de “competir” com

¹ Ver caixa com descrição sumária da proposta da Comissão para o QFP 2018-2034 no final deste artigo.

as intervenções dos antigos fundos de coesão por um orçamento substancialmente menor.

Assim, embora de facto se reduza o número de rubricas e de programas, parece criar-se uma situação bem mais complexa, fragmentada, labiríntica e que terá um menor grau de política *comum*, pois os diversos Estados-Membros poderão estabelecer diferentes graus de cofinanciamento. Além disso, há uma redução da importância das políticas europeias com gestão partilhada pelos Estados-Membros e um reforçar das políticas com gestão centralizada, o que tenderá a privilegiar Estados-Membros mais bem preparados.

2. A proposta no âmbito da PAC: alterações ao modelo, intervenções previstas e principais condicionantes

A. Destacam-se as seguintes grandes alterações:

1. Haverá três regulamentos principais: Regulamento PAC, Regulamento Fundo de Parceria Nacional e Regional (FPNR) e Regulamento Desempenho (que estabelece um quadro de acompanhamento das despesas orçamentais e de desempenho e outras regras horizontais aos vários programas). Existem ainda outros regulamentos, para Regimes escolares, Organização Comum de Mercados (OCM), entre outros.
2. Os dois fundos atuais, FEAGA – Fundo Europeu Agrícola de Garantia e FEADER – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural, suportes, respetivamente, do primeiro e do segundo pilares da PAC, desaparecem, embora continuem a existir os diversos instrumentos de ambos os pilares.
3. O apoio da PAC será concedido ao abrigo do Fundo de Parceria, em conformidade com as normas do Regulamento do FPNR e do Regulamento da PAC, mas prevalecendo o primeiro face ao segundo.
Porém, várias medidas da PAC não serão incluídas na reserva de fundos (*ring-fencing*) do orçamento para a PAC: POSEI (apoio às regiões ultraperiféricas para fazer face ao afastamento, à insularidade ou a um clima difícil, aplicável na Região Autónoma dos Açores e na Região Autónoma da Madeira); LEADER (apoio às regiões rurais desfavorecidas com abordagem ao desenvolvimento local de base comunitária); Investimentos coletivos em regadio; Investimentos em Agroindústria.
4. A Comissão adota *a priori* recomendações para a aplicação da PAC que identificam os principais desafios e fornecem orientações a cada Estado-Membro (EM) a ter em conta na elaboração do respetivo Plano de Parceria.
5. A delimitação para ambiente e clima deixa de existir na PAC, aplicando-se ao nível do Plano de Parceria (43%) e do QFP global (35%).
6. Ações ambientais e climáticas substituem os atuais regimes ecológicos (eco-regimes) e compromissos agroambientais (adaptação e mitigação às alterações climáticas e resiliência hídrica, saúde do solo, biodiversidade, agricultura biológica, saúde e bem-estar animal).
7. Em zonas vulneráveis a nitratos, haverá um Apoio à extensificação ou diversificação.

Outras alterações e detalhes relevantes:

- a) O montante de reserva para crise, agora denominada Rede de Segurança Unitária, duplica e vai destinar-se exclusivamente aos agricultores;
- b) A agricultura continuará a beneficiar da investigação europeia, através do Horizonte Europa e do novo Fundo de Competitividade;
- c) O novo método de ajustamento à inflação protegerá melhor os agricultores de variações imprevisíveis dos preços;
- d) O apoio deve destinar-se principalmente aos agricultores que exercem atividades agrícolas nas suas explorações e contribuem ativamente para a segurança alimentar. Há definições, específicas para a PAC, de agricultor, atividade agrícola e hectare elegível;
- e) Mantendo os pagamentos diretos, a reforma introduz medidas para dar prioridade, com diferenciação do pagamento e montantes fixos possíveis, aos jovens agricultores, aos novos agricultores, às

mulheres, às famílias, às pequenas explorações, às explorações mistas e às explorações situadas em zonas com condicionantes naturais;

- f) Um pagamento degressivo simplificado substituirá o atual e complexo sistema de pagamentos, reduzindo o apoio às grandes explorações com a degressividade obrigatória (desde 20 000 EUR por agricultor/ano) e limite máximo (100 000 EUR por agricultor/ano), com um montante médio entre 130 e 240 EUR por hectare e exclusão, até 2032, daqueles que estiverem em idade de reforma e receberem pensão de reforma;
- g) Aumento do apoio associado ao rendimento, de 13(+2)% dos atuais pagamentos diretos para 20(+5%) dos futuros pagamentos diretos – com acesso a um complemento facultativo de 5% (para culturas proteaginosas, explorações mistas, e em risco de abandono). Pagamento anual por hectare elegível, por animal ou Cabeça Normal, para setores em dificuldades, com alargamento dos setores elegíveis, podendo incluir forrageiras herbáceas e apicultura. Existirá um encabeçamento máximo para pagamentos por animal em zonas vulneráveis aos nitratos.
- h) Os pequenos agricultores terão montantes fixos de apoio até 3 000 EUR, que pode ser diferenciado por grupos ou regiões, e que substitui o apoio degressivo, o apoio associado, o apoio por condicionantes naturais, mas não as ações agroambientais e climáticas; o apoio pode ser implementado por hectare, montante fixo ou escalões de área; os agricultores pensionistas são elegíveis e aplica-se apenas a condicionalidade social.
- i) Como já referido, os regimes ecológicos ou eco-regimes (com apoio atual a 100% pelo fundo) e as medidas agroambientais (atualmente cofinanciadas) existentes serão reunidos nas ações agroambientais, sempre cofinanciadas pelos Estados-Membros, o que significa uma maior dependência do cofinanciamento de cada EM. Haverá duas tipologias de ações: Compromissos de gestão e Planos de transição para sistemas de produção resilientes.

Em ambas as tipologias, será obrigatório estabelecer apoios à agricultura biológica e aos sistemas de produção pecuária extensiva. A conversão à agricultura biológica será apoiada sob a forma de plano de transição.

Deverá existir uma lista indicativa dos objetivos dos compromissos de gestão, que podem ser anuais ou plurianuais. O plano de transição consistirá num montante único com pagamentos faseados, com base num plano a apresentar pelo beneficiário e terá um apoio máximo de 200 000 EUR/plano, sendo o último pagamento após conclusão do plano de transição. A duração do plano será definida pelo Estado-Membro. A extensificação pecuária será por redução do número de animais na área da exploração ou por adição de mais área para o mesmo número de animais.

- j) Gestão responsável da exploração agrícola (substitui atual Condicionalidade): à componente obrigatória, e sem direito a apoio, dos Requisitos Legais de Gestão, RLG, e da condicionalidade social, é adicionada a componente obrigatória, mas com direito a, eventualmente, receber apoio financeiro (princípio do incentivo), através das práticas de proteção, abrangendo três objetivos: zonas sensíveis, solo e água. Estas práticas são definidas nacionalmente, embora com necessidade de aprovação pela UE. Será necessário cumprir o princípio de não causar danos significativos (DNSH, na sigla inglesa para *Do No Significant Harm*), segundo as orientações da Comissão;
- k) Reforço do apoio aos jovens agricultores através da Estratégia de Renovação Geracional, com a novidade de um pacote de arranque (*starter pack*), obrigatório, de medidas facilitadoras do início da atividade agrícola. Para além de acesso a formação, mentoria e outras formas de apoio, tais como conhecimento, aconselhamento e desenvolvimento de competências, formação, sucessão de explorações e maior cofinanciamento (até 85%);
- l) Manutenção e reforço do apoio às zonas rurais, com o programa LEADER, do apoio à inovação, à investigação e aos serviços de aconselhamento;

- m) Novo foco na saúde mental e no equilíbrio vida privada/profissional dos agricultores, podendo estes aceder a serviços de ajuda, como a substituição de trabalhadores doentes, ausentes, ou enfrentando responsabilidades familiares;
- n) No âmbito da OCM, mantêm-se as disposições do regime escolar, mas as intervenções setoriais são devolvidas à Comissão Europeia. Passa a ser definido e apoiado o sector das proteaginosas;
- o) Manutenção das intervenções relativas aos instrumentos de gestão de risco (obrigatórios caso não existam sistemas nacionais de apoio à adesão a instrumentos de gestão de risco como seguros e fundos mútuos; cobrindo perdas superiores a 20% da produção ou do rendimento), ao apoio aos investimentos dos agricultores e produtores florestais, à instalação de jovens agricultores, novos agricultores, empresas rurais e *start ups*.
- p) Governança e digitalização: cada Estado-Membro deve designar uma autoridade responsável pela governança de dados da PAC, garantindo a interoperabilidade dos sistemas de informação nacionais e transfronteiriços. Prevê-se a entrega de roteiros e relatórios anuais à Comissão Europeia.

B. Intervenções de apoio ao rendimento com montantes reservados no âmbito da PAC

- **Com financiamento a 100% pela União Europeia:**
 - Apoio degressivo ao rendimento com base na superfície
 - Apoio associado ao rendimento
 - Pagamento específico para o algodão
 - Pagamentos aos pequenos agricultores
- **Com uma contribuição nacional mínima não inferior a 30%, das despesas públicas elegíveis, quando dentro da dotação reservada da PAC:**
 - Pagamento por condicionantes naturais e outras condicionantes específicas da área
 - Pagamentos por desvantagens resultantes de determinados requisitos obrigatórios
 - Ações agroambientais e climáticas

- Instrumentos de gestão de riscos
- Apoio aos investimentos dos agricultores e produtores florestais
- Instalação de jovens agricultores, novos agricultores, empresas rurais e *start ups*
- Serviços de substituição
- Intervenções setoriais

Note-se ainda que:

- Na intervenção de apoio aos investimentos, para agricultores e produtores florestais, a taxa máxima de apoio é de 75% dos custos totais elegíveis, sendo de 85% quando se destina a jovens agricultores;
- Não há dotações pré-alocadas para as intervenções setoriais do vinho e da apicultura.

Outras Intervenções da PAC que ficam, contudo, fora da respetiva reserva de fundos (*ring-fencing*):

- Regime escolar
- LEADER
- POSEI
- Partilha de conhecimento e inovação
- Cooperação territorial e local
- Pagamentos de crise aos agricultores (mobilização de dotações nacionais)

C. Principais condicionantes para Portugal desta proposta

Para além da redução do orçamento da PAC, é de referir a existência de um montante mínimo de 130 EUR por hectare no apoio degressivo ao rendimento *versus* o plafonamento (*capping*: aumento do montante médio por hectare do apoio degressivo ao rendimento só possível a partir do *ring-fencing* da PAC); as taxas de cofinanciamento mínimo superior às atuais; e ainda a existência de um conjunto de intervenções (POSEI; LEADER; Investimentos coletivos em regadio; Investimentos na agroindústria; Transferência/partilha de conhecimento e inovação) que estarão em concorrência com os outros apoios comunitários, por estarem fora do *ring-fencing* da PAC.

Há, assim, um conjunto de questões, a nível orçamental, que dependem de decisão ao nível nacional: por um lado, a questão da alocação financeira às

intervenções da PAC, fora do respetivo *ring-fencing*, e, por outro lado, a necessidade de maior disponibilidade orçamental para atender ao aumento de comparticipação nacional das intervenções dentro do *ring-fencing* da PAC.

3. Posição do Ministério da Agricultura e Mar português

As alterações apresentadas pela Comissão Europeia à atual estrutura da PAC, no âmbito da proposta de negociação do QFP para 2028-2034, justificadas pela necessidade de maior flexibilidade e adaptação às especificidades nacionais, suscitam dúvidas quanto à preservação da natureza verdadeiramente comum da PAC. Sob o argumento da subsidiariedade, pretende-se um aumento da transferência de responsabilidades para os Estados-Membros, colocando em causa a coerência das políticas e a igualdade de condições no mercado interno.

Este modelo de governação e financiamento exige, por isso, uma análise crítica quanto ao seu impacto na unidade europeia e na capacidade de resposta conjunta aos desafios económicos, ambientais e sociais que o setor agrícola e agroalimentar presentemente enfrenta.

Efetivamente, o Regulamento do Plano de Parceria Nacional e Regional dificulta a coerência da programação e enfraquece a construção de uma visão europeia comum (27 planos nacionais distintos). A descentralização excessiva das decisões estratégicas compromete a harmonização de objetivos e reduz a capacidade da UE de garantir uma abordagem integrada às políticas agrícolas e de desenvolvimento rural.

O cofinanciamento generalizado, em particular a ausência de valores máximos de apoio financeiro para medidas fora do *ring-fencing*, abre caminho à renacionalização da PAC, séria ameaça à distorção do mercado interno.

Ao permitir que os Estados-Membros definam, de forma desigual, os níveis de apoio nacional, fragiliza-se a lógica comum da política agrícola e criam-se as condições para uma concorrência desleal entre produtores europeus. A ausência de salvaguardas orçamentais e de regras uniformes pode, a prazo, comprometer os princípios fundadores da PAC e minar a equidade entre os diferentes mercados nacionais.

A redução financeira proposta para Portugal representa uma diminuição efetiva dos recursos disponíveis em comparação com o período anterior, configurando uma perda efetiva de capacidade de investimento e de execução das políticas públicas. Esta limitação compromete a capacidade de resposta do país face a desafios crescentes, como a volatilidade dos mercados financeiros, a instabilidade geopolítica e o agravamento dos efeitos das alterações climáticas.

A defesa de uma PAC verdadeiramente comum exige a manutenção da sua arquitetura assente em dois pilares, o apoio direto ao rendimento e o apoio ao desenvolvimento rural, complementares e interdependentes. Só um quadro financeiro robusto e devidamente atualizado poderá garantir a continuidade dos objetivos de coesão, sustentabilidade e competitividade que justificam a existência da política. Qualquer redução dos recursos ou fragmentação do modelo ameaça a equidade entre Estados-Membros e enfraquece a capacidade da União Europeia de responder de forma concertada aos desafios globais que marcarão o futuro da agricultura europeia.

A PAC deve continuar a assegurar a segurança alimentar, promover a sustentabilidade ambiental, preservar a vitalidade económica e social das zonas rurais e reforçar a competitividade do setor agrícola europeu. É essencial assegurar, tanto para os agricultores como para as administrações nacionais, a necessária previsibilidade para o exercício das respetivas competências e implementação das políticas agrícolas.

QFP 2028–2034: os eixos centrais da proposta da Comissão Europeia

- **Um orçamento estratégico e ambicioso**

A Comissão propõe um quadro financeiro de €1,98 biliões (1,26% do RNB da UE) orientado para prosperidade, sustentabilidade, segurança e autonomia estratégica.

- **Investimentos e reformas com base em planos de parceria**

Estão previstos €865 mil milhões para agricultura, segurança alimentar, coesão e transições verde e digital.

- **Competitividade europeia reforçada**

Destaca-se o novo Fundo Europeu de Competitividade (€409 mil milhões) e o aumento do programa Horizon Europe (€175 mil milhões).

- **Defesa e resiliência estratégica**

A UE passa a financiar capacidades críticas de defesa, mobilidade militar e infraestrutura espacial.

- **Mercado único e ação externa**

Inclui mais de €200 mil milhões para a ação externa, incluindo apoio à Ucrânia, alargamento e resposta a crises globais.

- **Educação, valores e cultura**

Reforço do Erasmus+ (€40,8 mil milhões) e criação do novo programa AgoraEU.

- **Financiamento moderno e transparente**

O orçamento integra novos recursos próprios associados ao carbono, resíduos eletrónicos e tabaco.

Síntese:

A proposta do QFP 2028–2034 procura dotar a União dos instrumentos necessários para enfrentar desafios globais, reforçar autonomia estratégica e assegurar prosperidade e coesão para todos os europeus.

Fundos afetos a Portugal, no quadro dos Planos de Parceria Nacionais e Regionais (NRPP/PPNR):

- Alocação Total: 33 500 milhões de Euros
- Alocação Geral: 31 600 milhões de Euros
- Política Comum de Pescas: 143 milhões de Euros
- Reserva de fundos (*ring-fencing*) para a PAC: 7 429 milhões de Euros
- Fora do *ring-fencing*: 24 028 milhões de Euros
- Migração, Segurança e Assuntos Internos: 900 milhões de Euros
- Fundo Social e Climático: 900 milhões de Euros

PAC 2028-34: Guião para reflexão e debate

No seguimento da publicação, no passado dia 16 de julho de 2025, das propostas do próximo Quadro Financeiro Plurianual (QFP) e dos Regulamentos que estabelecem as condições de execução do apoio da União à Política Agrícola Comum (PAC) para o período de 2028 a 2034, elaborámos um guião que pretendia ser um roteiro dos temas que julgámos pertinentes no âmbito da reflexão que se propõe nesta edição da Cultivar.

Este documento foi apresentado a algumas organizações, solicitando uma resposta que poderia assumir a forma quer de uma resposta direta e individual a cada uma das questões apresentadas, quer de um documento abrangente, em que estas ou outras questões consideradas relevantes fossem abordadas de um modo mais livre.

Os artigos que se seguem nesta secção da Cultivar são as respostas que recebemos a este desafio.

PAC 2028-34: Guião para reflexão e debate

“(...) a segurança alimentar e a proteção da natureza sustentam a qualidade de vida na Europa, graças à Política Agrícola Comum (PAC), capaz de garantir que 450 milhões de europeus têm acesso a produtos alimentares seguros, de elevada qualidade e diversificados a preços acessíveis, contribuindo simultaneamente para preservar zonas rurais dinâmicas e realizar progressos significativos no sentido da sustentabilidade. No entanto, os riscos a longo prazo para a segurança alimentar e os efeitos das alterações climáticas e da degradação ambiental colocam o setor agrícola sob uma pressão crescente.”¹

A PAC, nos termos do n.º 1 do Art.º 39, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), prossegue os seguintes objetivos:

- a) Incrementar a produtividade da agricultura, fomentando o progresso técnico, assegurando o*
- b) desenvolvimento racional da produção agrícola e a utilização ótima dos fatores de produção,*
- c) designadamente da mão-de-obra;*
- d) Assegurar, deste modo, um nível de vida equitativo à população agrícola, designadamente pelo*
- e) aumento do rendimento individual dos que trabalham na agricultura;*
- f) Estabilizar os mercados;*
- g) Garantir a segurança dos abastecimentos;*
- h) Assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores.”*

¹ Proposta de Regulamento que cria o Fundo Europeu para a coesão económica, territorial e social, a agricultura e o meio rural, as pescas e o setor marítimo, a prosperidade e a segurança para o período 2028-2034 e que altera o Regulamento (UE) 2023/955 e o Regulamento (UE, Euratom) 2024/2509, COM(2025) 565
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52025PC0565> (p.1)

1. Objetivos da PAC: passado e futuro

1.1

- Os objetivos fundadores da PAC mantêm-se atuais? A nível da UE e a nível nacional?
- Os objetivos da PAC são bens públicos? Exigem intervenção pública? Em que medida a garantia de acesso a uma alimentação adequada em quantidade e qualidade nutricional é um bem público essencial?
- Qual a melhor forma de operacionalizar a segurança de abastecimento: produção interna com aumento do potencial produtivo, acordos externos, definição de bens agrícolas críticos, garantia de fatores de produção essenciais (água, energia, etc.)?
- Considera que existe equilíbrio entre os objetivos da PAC e a política comercial da UE?
- Em que medida considera que a PAC é um pilar do mercado único europeu?
- O conceito de multifuncionalidade continua a ser útil? Que domínios e objetivos devem ser prosseguidos neste âmbito?
- Que balanço faz da PAC em matéria territorial, ambiental, climática e social?

1.2

- Em que medida considera que é possível criar sinergias com a política de coesão? Qual a sua perspetiva sobre a operacionalização de um Fundo Único?
- As recomendações da Comissão Europeia para os objetivos específicos da PAC³ são pertinentes face aos desafios atuais?
 - a) Contribuir para um rendimento dos agricultores justo e suficiente e para a sua competitividade a longo prazo, incluindo a sua posição na cadeia de valor;
 - b) Aumentar a atratividade da profissão e promover a renovação geracional;
 - c) Reforçar a ação climática, a prestação de serviços ecossistémicos, as soluções circulares, a conservação da biodiversidade e dos recursos naturais, a agricultura sustentável e o bem-estar animal;
 - d) Melhorar a resiliência, a preparação e a capacidade dos agricultores para fazer face a crises e riscos;
 - e) Facilitar o acesso ao conhecimento e acelerar a inovação e a transição digital para um setor agroalimentar próspero.

2. Modelos de política

A aplicação da PAC evoluiu de modelos de preços garantidos/proteção na fronteira/restituições à exportação, até 1992, para o modelo atual desde 2003, mais aberto aos sinais do mercado com uma forte componente de pagamentos desligados e de pagamentos ecológicos. Os apoios ao desenvolvimento rural (apoio à mecanização ou à produção em zonas desfavorecidas) existiram em paralelo com os vários modelos, com um peso grande em Estados-Membros como Portugal.

- O modelo atual da PAC é prolongado para o futuro, de acordo com a proposta da Comissão. Qual a sua perspetiva sobre a possível evolução ou manutenção deste modelo?
- Em particular, qual entende ser o melhor caminho: privilegiar o incentivo ou a regulação (e.g. ambiente, segurança alimentar, etc.)?
- Justifica-se que exista complementarmente regulamentação UE ou legislação nacional para tratar temas como a posse da terra por entidades de países terceiros (nomeadamente, multinacionais ou fundos de investimento), ou os fluxos migratórios? Devem, por exemplo, definir-se limiares críticos?
- Como articular as políticas agrícolas com as políticas de investimento em infraestruturas no mundo rural?

² Ver ficha de leitura sobre relatório Bruegel (Brussels European and Global Economic Laboratory) Bigger, better funded and focused on public goods – How to revamp the European Union budget (jul 2025), na secção Leituras desta edição da Cultivar.

³ Art.2.º da proposta de Regulamento que estabelece as condições de execução do apoio da União no âmbito da política agrícola comum para o período de 2028 a 2034, COM(2025) 560 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52025PC0560> (p.18), e n.º 1 d) do Art.3.º da proposta de Regulamento que cria o Fundo Europeu (p.38)

3. Agentes das políticas

- Quem deve ser o alvo da PAC: agricultores ativos, produtores de alimentos, gestores do território?
- O conceito de agricultor ativo pode ser útil? Em que deve ser baseado?
- Devem existir critérios de discriminação positiva (jovens, mulheres, pequenas explorações, zonas desfavorecidas, pertença a OP – Organizações de Produtores, participação na RISAgri/FSDN, outros)?
- Em que medida tem a PAC capacidade e vocação para dar resposta aos produtores florestais?

4. Instrumentos de política

Pagamentos dissociados ou desligados

- Devem todas as explorações com SPE (Superfície Potencialmente Elegível) ser elegíveis ou devem ser introduzidos critérios de seletividade (e.g. agricultores ativos, limitação para fundos sem produção, agricultura a tempo parcial, etc.)?
- Como garantir equilíbrio entre degressividade, modulação, valores mínimos/máximos e necessidade de ganhar escala?

Apoios à pequena agricultura

- Contribuem para fixar populações rurais? Qual a importância deste tipo de apoio?
- Devem ser universais ou delimitados territorialmente/por atividade?

Pagamentos ligados

- Continuam a justificar-se? A que setores?
- Caso considere relevante, como deveria ser reformulado o modelo de apoio à pecuária extensiva e pastagens?

Medidas Agroambientais (MAA)

- Têm sido eficazes?
- Devem fundir-se/concentrar-se ou alargar áreas de intervenção?
- Devem basear-se em compensação de custos/perdas ou incluir incentivos?
- Devem ser anuais, plurianuais ou assumir a forma de plano de ação?
- Como relacioná-las com o apoio ao território?

Apoios ao investimento agrícola, florestal e agroindustrial

- São ainda eficazes ou distorcem o mercado?
- Como entende a diversificação dos apoios através de taxas e instrumentos financeiros ou *vouchers* de investimento, para os diferentes tipos de beneficiários e regiões?
- Como conciliar estes apoios com a transição para a externalização de capital fixo (armazenagem, transportes, equipamentos, digitalização, ...)?
- No caso da diversificação da atividade agrícola, qual o papel para o programa LEADER?

Investimento em infraestruturas

- Quais as necessidades prioritárias e como financiá-las, garantindo a sua continuidade a longo prazo?

Organização da produção e Conhecimento

- Que tipo de instrumentos da PAC podem estimular a concentração da oferta em OP para aumentar o grau de organização?
- Nas medidas destinadas à inovação e à investigação (e.g. AKIS), qual a melhor forma de garantir o apoio em conjugação com outras políticas?

5. Governança, repartição financeira e simplificação

- Qual o grau de cofinanciamento nacional adequado? Deve ter em conta as opções dos outros EM?
- Em Portugal, como se deve organizar a arquitetura financeira por grandes tipos de intervenção? Deve haver uma repartição regional (indicativa ou obrigatória)?
- Deverá existir uma afetação financeira mínima para determinadas finalidades (clima, jovens, ambiente, etc.). Que objetivos/temas devem ter limites pré-fixados?
- Como garantir uma simplificação efetiva nos apoios sem perder capacidade de controlo na aplicação de fundos públicos?

Resposta a PAC 2028-34: Guião para reflexão e debate

IDALINO LEAO

Presidente da CONFAGRI



1. Objetivos da PAC: passado e futuro

1.1

Os objetivos fundadores da PAC mantêm-se atuais? A nível da UE e a nível nacional?

Sem dúvida que os objetivos consagrados pelo Tratado de Roma se mantêm plenos de atualidade em todo o espaço da União. Está lá tudo: sustentabilidade e rendimentos, competitividade, defesa do consumidor, equidade social, segurança alimentar.

Os objetivos da PAC são bens públicos? Exigem intervenção pública? Em que medida a garantia de acesso a uma alimentação adequada em quantidade e qualidade nutricional é um bem público essencial?

A alimentação é a mais básica e prioritária das necessidades humanas. Porém, a história está cheia de exemplos de situações de pessoas que morreram de fome e de sociedades subnutridas. Por isso, compete aos governos estabelecer políticas públicas para prevenir tais situações. Ou seja, é preciso suprir quaisquer falhas de mercado que possam ocorrer na disponibilização regular e acessível de alimentos às nossas sociedades. Daí que a segurança alimentar seja, inequivocamente, um bem público.

Qual a melhor forma de operacionalizar a segurança de abastecimento: produção interna com aumento do potencial produtivo, acordos externos, definição de bens agrícolas críticos, garantia de fatores de produção essenciais (água, energia, etc.)?

Apesar de termos o Mercado Único e, consequentemente, um menor risco em garantir a segurança alimentar, temos a obrigação de aproveitar ao máximo os nossos recursos produtivos internos. Sabemos, porém, que há setores em que temos limitações naturais em atingir níveis razoáveis de autoaprovisionamento. Por isso, na prática precisamos de recorrer a um *mix* de políticas como as referidas, sem perder o foco no aumento sustentável do nosso potencial produtivo, que deve merecer prioridade.

Julgo que é hoje mais evidente do que nunca que temos de reduzir a nossa dependência externa em fatores de produção como os combustíveis, a energia, os fertilizantes ou os produtos veterinários ou fitossanitários. Ajustar a PAC para dar mais contributos nesse sentido é fundamental. Mas não basta. A União Europeia (UE) não pode ter preconceitos quando se abordam, por exemplo, questões de produtos sanitários, herbicidas, pesticidas, ou organismos geneticamente modificados. Como temos visto, esse excesso de restrições tem castrado a competitividade da agricultura europeia.

Considera que existe equilíbrio entre os objetivos da PAC e a política comercial da UE?

Todos os que estamos ligados à agricultura sabemos que esse equilíbrio não existe. Por exemplo, como é somos tão exigentes internamente na utilização de tais fatores e bens intermédios ou em certas práticas agrícolas e depois permitimos a importação de produção final de países que não aplicam estas restrições? Acho que os responsáveis políticos europeus deveriam fazer uma reflexão profunda sobre o grau de dependência que temos na UE face aos Estados Unidos, numa vasta gama de bens tecnológicos para a agricultura, ou face a outros países terceiros, em termos de fertilizantes ou em matérias-primas para incorporação nas nossas fileiras produtivas.

Em que medida considera que a PAC é um pilar do mercado único europeu?

Exatamente na medida da garantia da segurança alimentar no espaço da União. Não foi por acaso que a construção europeia começou pela criação da PAC e que durante 30 anos, desde o início do seu funcionamento em 1963 até ao Tratado de Maastricht de 1992, o mercado único circunscrevia-se aos produtos abrangidos pela PAC e seus derivados.

O conceito de multifuncionalidade continua a ser útil? Que domínios e objetivos devem ser prosseguidos neste âmbito?

A experiência mostra-nos isso mesmo: que quando um agricultor produz um bem transacionável, ele está ao mesmo tempo a produzir bens não transacionáveis, isto é, bens públicos como, por exemplo, garantir a segurança alimentar, a ocupação e ordenamento do território, a gestão do ciclo da água, a preservação do património, da gastronomia, etc.

Que balanço faz da PAC em matéria territorial, ambiental, climática e social?

É graças à PAC que conseguimos ter um setor agrícola com alguma resiliência, a maior parte dos territórios rurais habitados e uma situação relativamente confortável em matéria de segurança alimentar, já para não falar do contributo estratégico do setor agroalimentar e florestal para a economia europeia. Sabe-

mos, porém, que a PAC ainda não dá uma resposta minimamente satisfatória em termos de equidade territorial, ou que nos últimos cinco anos se deu um passo maior do que a perna em matéria de restrições ambientais e climáticas. Na sua Comunicação “Visão para a Agricultura e o Setor Alimentar”, apresentada no início deste ano, a Comissão reconhece isso mesmo, adiantando que as agendas do ambiente, clima, economia e sociedade têm de caminhar sincronizadas.

Espero que os regulamentos finais que vierem a ser aprovados para aplicar a partir de 2028 corrijam estes erros e disfunções.

1.2

Em que medida considera que é possível criar sinergias com a política de coesão? Qual a sua perspectiva sobre a operacionalização de um Fundo Único?

Na CONFAGRI, somos contra o Fundo Único. Mesmo com o *ring-fencing* (reserva de fundos), é grande a tentação para, mais tarde ou mais cedo, os governos desviarem recursos para outras utilizações que lhes deem mais ganho político ou eleitoral. Então num país tão centralizado como o nosso, em que o extenso território do interior não tem mais do que 23 deputados em 230 esse receio é real. Basta lembrar como já se arranjam várias vezes argumentos para desviar para grandes infraestruturas na área Metropolitana de Lisboa fundos da Política Regional destinados às regiões menos desenvolvidas.

Precisamos de sinergias entre as políticas de desenvolvimento rural e de desenvolvimento regional, para conseguirmos melhorar a coesão territorial, especialmente nas áreas mais desfavorecidas. Mas isso pode ser feito sem ser preciso um fundo único: basta que os regulamentos o permitam.

As recomendações da Comissão Europeia para os objetivos específicos da PAC são pertinentes face aos desafios atuais?

Sim, parecem-me bem pertinentes e parecem transmitir um equilíbrio de preocupações que não tem havido nos últimos anos, onde as políticas comuns

da UE, com destaque para a PAC, têm andado a reboque de uma agenda ambientalista radical, em manifesto desequilíbrio face às preocupações económicas, tecnológicas e sociais.

Basta pensar que apenas temos na UE menos de 12% dos agricultores com menos de 40 anos e que em Portugal esta percentagem nem sequer chega aos 4%. E quanto à posição dos agricultores na cadeia de valor é inaceitável que nada de concreto tenha sido feito até agora ao nível de uma política comum da União.

É assim que asseguramos a atratividade da profissão, a renovação de gerações e, conseqüentemente, a continuidade do setor no futuro?

2. Modelos de política

O modelo atual da PAC é prolongado para o futuro, de acordo com a proposta da Comissão. Qual a sua perspectiva sobre a possível evolução ou manutenção deste modelo?

Não foi por acaso que chegámos ao atual modelo da PAC, que resultou de um vasto conjunto de reformas e ajustamentos ao longo dos anos, para melhorar as respostas a dar aos problemas e desequilíbrios que se foram detetando e que urgia corrigir. Por isso, considero que o atual modelo em dois pilares se deve manter, mas que deveriam ser reforçados os apoios à componente de investimentos, pois nunca como hoje foi preciso investir tanto em inovação, tecnologias, digitalização e conhecimento. Investimentos caros que, para não serem apenas para uma minoria de privilegiados, têm de ser apoiados em larga escala.

Em particular, qual entende ser o melhor caminho: privilegiar o incentivo ou a regulação (e.g. ambiente, segurança alimentar, etc.)?

Acho que as duas vias são necessárias. O problema é a correta articulação e doseamento das políticas inerentes. Demasiada regulação pode ser paralisante em termos de competitividade, conforme reconheceu recentemente a Comissão, a propósito do excesso de regulação ambiental e das situações

de “ecomaquilhagem” que propiciou. E o excesso de incentivo à produção de bens ambientais desvia recursos de outros focos que são determinantes para assegurar a sustentabilidade futura das explorações, como é o caso dos apoios aos investimentos.

Justifica-se que exista complementarmente regulamentação UE ou legislação nacional para tratar temas como a posse da terra por entidades de países terceiros (nomeadamente, multinacionais ou fundos de investimento), ou os fluxos migratórios? Devem, por exemplo, definir-se limiares críticos?

São matérias de grande sensibilidade social e política que há que tratar com muita cautela, como se viu ainda recentemente com a problemática da imigração e das quotas de imigrantes que foram impostas aos Estados-Membros. Porque estes têm uma enorme diversidade de situações, de tradição e leis fundiárias e de capacidade para integrar imigrantes, defendo que estas questões devem ser tratadas ao nível nacional. Sobre a imigração, o que a União pode e deve fazer é apoiar os Estados Membros no reforço das suas fronteiras externas. Não se trata de querer ou não querer imigrantes, até porque precisamos deles. Trata-se, sim, de sermos senhores do nosso destino e da gestão do nosso território.

Como articular as políticas agrícolas com as políticas de investimento em infraestruturas no mundo rural?

Havendo investimentos em infraestruturas nos territórios rurais, os agricultores saberão aproveitá-las, como é, especialmente, o caso da rede de estradas e caminhos de ferro, da Internet de banda larga, da energia ou da água. O que penso é que deveríamos criar uma verdadeira política de desenvolvimento rural, combinando financiamentos das políticas de Desenvolvimento Regional e de Coesão (FEDER e Fundo de Coesão) com os da PAC (FEADER). Pretender fazer uma política integrada de desenvolvimento rural só com os fundos do programa LEADER é inconsequente, dada a míngua de recursos disponíveis neste programa. E deveríamos articular cada vez mais estas origens dos recursos com os recursos nacionais, não só dos orçamentos do Estado, mas também com os disponíveis no Fundo Ambiental.

3. Agentes das políticas

Quem deve ser o alvo da PAC: agricultores ativos, produtores de alimentos, gestores do território?

Naturalmente que têm de ser os agricultores ativos.

O conceito de agricultor ativo pode ser útil? Em que deve ser baseado?

Tem de se basear no exercício efetivo da atividade produtiva, a tempo integral ou parcial.

Devem existir critérios de discriminação positiva (jovens, mulheres, pequenas explorações, zonas desfavorecidas, pertença a OP – Organizações de Produtores, participação na RISAgri/FSDN, outros)?

Aceito o princípio da discriminação positiva por significar que se deve tratar de forma diferente o que é diferente. No entanto, quando chegamos à fase de aplicar o princípio, é preciso muita ponderação. Vou dar um exemplo de uma discriminação positiva que não devia ter sido feita. No quadro comunitário 2014-20, estabeleceu-se uma grelha de critérios para análise das candidaturas aos apoios do Programa de Desenvolvimento Rural (PDR), em que se valorizava a pontuação das candidaturas integrados em OP. Isto poderia fazer sentido se os agricultores portugueses tivessem todos o mesmo grau de acesso a OP. Ora, isso não acontecia, pois do Tejo para cima temos, infelizmente, uma cobertura muito fraca. Em consequência, o que era uma boa intenção de discriminação positiva acabou por ser uma discriminação negativa. E isto também acontece porque não existe uma política de apoio às cooperativas, para estas poderem, de forma quase automática, desempenhar as funções de organizações ou agrupamentos de produtores. O mesmo risco de discriminação negativa pode ocorrer com o critério de adesão à RISAgri, pois nem todas as explorações têm as mesmas condições para aderir. Acho preferível que nestes casos se dê um incentivo autónomo a quem tiver condições e queira aderir.

Também não vejo qualquer razão para distinguir entre sexos. O que faz sentido discriminar positiva-

mente é a condição de jovem agricultor ou jovem agricultora, pois sem novas gerações não haverá futuro na agricultura.

A pequena agricultura já tem um estatuto específico e simplificado. Quanto às zonas desfavorecidas, a única forma da subsistência nelas da atividade agrícola é através da diferenciação dos apoios, que têm de ser muito mais robustos do que atualmente. Creio, aliás, que faria sentido rever os atuais critérios de demarcação destas áreas, criando uma subcategoria de zonas de desfavorecimento extremo.

Em que medida tem a PAC capacidade e vocação para dar resposta aos produtores florestais?

Esta é uma questão merecedora de uma análise e debates mais profundos. A floresta é uma atividade fundamental na ocupação dos nossos territórios, desempenhando importantes funções, designadamente de ordem ambiental, económica e social.

Considero que o segundo pilar da PAC deve financiar algumas infraestruturas e ações de prevenção e minimização de riscos, para além de ações de qualificação e sensibilização. Considero também que deverá ser o Fundo Ambiental a financiar, quer os investimentos de plantação ou reestruturação, quer um sistema de remuneração pelos ecosserviços, que deveria ter como contrapartida a limpeza. Este Fundo, que tem uma dotação anual de mais de 1,8 mil milhões de euros, muito superior à dos dois pilares da PAC juntos, deveria ter uma abordagem integrada da floresta e uma grelha de apoios mais estruturada e robusta.

4. Instrumentos de política

Pagamentos dissociados ou desligados

Devem todas as explorações com SPE (Superfície Potencialmente Elegível) ser elegíveis ou devem ser introduzidos critérios de seletividade (e.g. agricultores ativos, limitação para fundos sem produção, agricultura a tempo parcial, etc.)?

Os pagamentos devem ser feitos a todos os agricultores ativos, que são quem gere o território.

Como garantir equilíbrio entre degressividade, modulação, valores mínimos/máximos e necessidade de ganhar escala?

Faz sentido haver degressividade e limites mínimo e máximo de apoio, conforme propõe a Comissão, por razões de equidade. Primeiro, porque a dotação orçamental da PAC é muito limitada face às necessidades, e há que assegurar que todas as tipologias de explorações tenham apoio. Segundo, porque, sendo os pagamentos diretos baseados na superfície, é obvio que eles, pelos seus montantes irrisórios, não teriam qualquer impacto na resiliência das pequenas e médias explorações, que predominam especialmente no Algarve e a Norte do Tejo. Daí a pertinência e necessidade de ser aplicada uma diferenciação corretora.

Apoios à pequena agricultura

Contribuem para fixar populações rurais? Qual a importância deste tipo de apoio?

Infelizmente, é a realidade que temos em vastas regiões do país. Esses pequenos ou até microprodutores são os que estão nesses territórios e que asseguram a tal gestão ativa.

Devem ser universais ou delimitados territorialmente/por atividade?

Sublinho novamente que devemos ter cuidado com as discriminações. Se um cidadão está registado nas finanças como exercendo a atividade agrícola e a exerce efetivamente e preenche as demais condições para optar pelo regime simplificado de apoio à pequena agricultura, não vejo necessidade para mais diferenciações e burocracias.

Pagamentos ligados

Continuam a justificar-se? A que setores?

Considero que sim, sempre que esteja em risco a viabilidade de certos setores ou sistemas produtivos, quer por razões de conjunturas de mercado, quer estruturais, quer ainda de alteração de políticas.

Quanto aos setores, não tenho a pretensão de ser exaustivo. Mas considero que, no essencial, se pode manter a situação atual.

Caso considere relevante, como deveria ser reformulado o modelo de apoio à pecuária extensiva e pastagens?

Tenho uma posição flexível sobre esta matéria. O que considero importante é que, qualquer que seja a abordagem técnica, não exista no final uma sobrecompensação e, assim, um desequilíbrio face a outros sistemas produtivos e a outros territórios.

Medidas Agroambientais (MAA)

Têm sido eficazes?

Considero que deve ser realizado internamente um estudo sério do impacto destas medidas, pois não considero que tenham todas o mesmo grau de importância ou prioridade. Assim como considero exagerado o montante que foi afetado a medidas ambientais e climáticas na programação inicial do segundo pilar do Plano Estratégico da PAC (PEPAC), que foi superior a 45%, quando a legislação comunitária só nos obrigava a 35%. Tendo nós a dependência alimentar que temos do exterior, considero que, respeitando as regras ambientais da UE, deveremos orientar o máximo possível de recursos para aumentar a produção e a competitividade da nossa agricultura.

Devem fundir-se/concentrar-se ou alargar áreas de intervenção?

Essencialmente, acho que deveremos ser mais focados e seletivos.

Devem basear-se em compensação de custos/perdas ou incluir incentivos?

Por mim, defendo o sistema que se revelar mais simples de aplicação, desde que o resultado final seja o mesmo.

Devem ser anuais, plurianuais ou assumir a forma de plano de ação?

O ideal seria um plano de ação a longo prazo. Mas não sendo possível, então que tais medidas tenham pelo menos a mesma duração do ciclo de programação. De contrário, não damos aos agricultores um quadro de estabilidade para poderem programar a sua atividade.

Como relacioná-las com o apoio ao território?

Algumas das medidas serão transversais aos territórios, como, por exemplo, o apoio à agricultura biológica ou à produção integrada. Outras terão de ser justificadas na base de ecossistemas existentes e da respetiva valia ambiental.

Apoios ao investimento agrícola, florestal e agroindustrial

São ainda eficazes ou distorcem o mercado?

São fundamentais para acelerar o processo de inovação e melhoria da competitividade.

Como entende a diversificação dos apoios através de taxas e instrumentos financeiros ou vouchers de investimento, para os diferentes tipos de beneficiários e regiões?

Depende das situações. Se estamos a falar de grandes investimentos agroindustriais, por exemplo, justificar-se-iam mais apoios reembolsáveis do que subvenções a fundo perdido. Ou, por exemplo, se tivermos um programa para reestruturação e redimensionamento das cooperativas, justifica-se um mix de instrumentos: fundo perdido; empréstimos; instrumentos de quase-capital; qualificação, etc.

Como conciliar estes apoios com a transição para a externalização de capital fixo (armazenagem, transportes, equipamentos, digitalização, ...)?

Sempre que a escala o justifique, esses apoios deveriam ser concedidos às empresas que realizam os investimentos.

No caso da diversificação da atividade agrícola, qual o papel para o programa LEADER?

O LEADER deveria ser essencialmente orientado nesse sentido. Exemplos de investimento a financiar nas explorações agrícolas: salas de provas ou lojas de vinho nas adegas, para acolhimento de enoturistas; pequenas queijarias, charcutarias ou unidades de panificação ou doçaria; transporte e sinalética para operação em rotas turísticas; etc.

Investimento em infraestruturas

Quais as necessidades prioritárias e como financiá-las, garantindo a sua continuidade a longo prazo?

Depende do que estamos a falar. Mas quer sejam coletivas ou privadas, carecem de apoio. Se forem caminhos rurais, por exemplo, deverão ser os municípios a financiar. Se forem regadios coletivos ou individuais, deverá ser a PAC.

Organização da produção e Conhecimento

Que tipo de instrumentos da PAC podem estimular a concentração da oferta em OP para aumentar o grau de organização?

Considero que, antes de pensar em OP, deveremos pensar numa política integrada de organização económica da produção a partir da realidade que temos no território. Em territórios com alguma especialização produtiva deveremos apoiar, seguramente, a criação e funcionamento de OPs. Também nestes territórios, deveremos criar um programa que encoraje à reestruturação e redimensionamento de cooperativas, facilitando e simplificando a sua equiparação a OPs. Nos territórios de policultura diversificada, deveremos tirar o máximo partido das OPs multiprodutos, colocando também no terreno instrumentos de apoio a operações de concentração ou cooperação das atuais cooperativas de compra e venda de fatores de produção, que deveriam, assim, evoluir para a comercialização de produtos. E, neste contexto, deveremos ainda organizar um programa nacional de apoio aos circuitos curtos de comercialização, em que esta vasta rede de cooperativas constituiria a estrutura central.

Nas medidas destinadas à inovação e à investigação (e.g. AKIS), qual a melhor forma de garantir o apoio em conjugação com outras políticas?

Penso que, neste aspeto, todos os agricultores poderiam beneficiar de uma vasta rede de aconselhamento técnico e de gestão, sediada, de forma estruturada, nas Organizações Agrícolas.

5. Governação, repartição financeira e simplificação

Qual o grau de cofinanciamento nacional adequado? Deve ter em conta as opções dos outros EM?

Tendo em conta que o nosso PIB per capita é de apenas 81% da média comunitária e que quase todos os nossos territórios rurais se localizam em regiões menos desenvolvidas, segundo a tipologia da Política de Coesão da UE, faria sentido que o cofinanciamento nacional não ultrapassasse os 15% ou, no máximo, os 25%. Mas aceito que, em situações excecionais, para garantir uma maior abrangência dos programas, possa atingir os 35%.

Em Portugal, como se deve organizar a arquitetura financeira por grandes tipos de intervenção? Deve haver uma repartição regional (indicativa ou obrigatória)?

Considero que deveremos evoluir para uma abordagem semelhante à da Política de Desenvolvimento Regional. Ou seja, que uma parte dos recursos da PAC seja afeta a programas descentralizados, numa lógica de especificidade e equidade regionais.

Deverá existir uma afetação financeira mínima para determinadas finalidades (clima, jovens, ambiente, etc.). Que objetivos/temas devem ter limites pré-fixados?

A regulamentação atual da PAC já impõe *ring-fencing* para as medidas ambientais e climáticas e majorações para os jovens agricultores. Penso que iremos continuar por esse caminho, apesar de os limites mínimos para medidas ambientais e climáticas me parecerem elevados, como referi acima. Deveria, neste aspeto, diferenciar-se entre Estados-Membros, por exemplo, com base no respetivo grau de autoaprovisionamento ou no nível tecnológico (como, por exemplo, consumo de adubos por hectare, etc.), pois estamos a este respeito num patamar mais amigo do ambiente do que países como a França, Alemanha, Dinamarca, Bélgica ou Holanda.

Como garantir uma simplificação efetiva nos apoios sem perder capacidade de controlo na aplicação de fundos públicos?

Tudo começa na conceção das medidas. Temos em Portugal, infelizmente, uma tradição de ligar o “complicómetro”, concebendo medidas complexas que depois não são aplicadas, ou inventamos formas de contornar os critérios de aplicação. A UE também tem enveredado por esta via nos últimos anos, especialmente no que respeita a medidas ambientais, camadas acumuladas de certificações, etc. O resultado é normalmente perda de competitividade, para além do desvirtuamento das regras. Daí a importância de conceber à partida regras de aplicação simples e estabelecer depois um bom sistema de monitorização e fiscalização.

As propostas do próximo Quadro Financeiro Plurianual e da Política Agrícola Comum para o período 2028-2034. Uma primeira reflexão*

Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP), Departamento Técnico



Nota prévia

Esta primeira reflexão da Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP), em resposta ao repto deixado pelo GPP e quando ainda existem tantas dúvidas por esclarecer, tem por objetivo chamar a atenção para as principais fragilidades e ameaças que advêm da proposta do novo Quadro Financeiro Plurianual 2028-2034 para a Política Agrícola Comum (PAC) e torná-las perceptíveis para o setor agroflorestal. Em virtude da extensão da matéria, da sua complexidade e dos muitos aspectos ainda por clarificar, a CAP optou por apresentar uma reflexão mais conceptual da proposta apresentada.

1. A complexidade legislativa e a exigência de um Plano Único

O enquadramento legislativo do Quadro Financeiro Plurianual 2028-2034 (QFP 2028-2034) é composto por múltiplas propostas de regulamentos (ver Caixa), muito extensos, de compreensão e leitura difícil, já que as matérias estão repartidas pelas várias propostas, dificultando a sua análise e compreensão e mesmo eventuais alterações.

Principais Propostas de Regulamento

(doravante referidas como Regulamentos)

- Regulamento do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2028-2034 (COM(2025) 571 final) – Regulamento QFP
- Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Fundo Europeu para a Coesão Económica, Social e Territorial, a Agricultura e o Meio Rural, as Pescas e o Setor Marítimo, a Prosperidade e a Segurança para o período 2028-2034 e que altera o Regulamento (UE) 2023/955 e o Regulamento (UE, Euratom) 2024/2509 (COM(2025) 565 final) – “Fundo” ou Fundo NRP
- Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece as condições para a execução do apoio da União no âmbito da Política Agrícola para o período de 2028 a 2034 (COM(2025) 560 final) – Regulamento PAC
- Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Fundo Europeu para a Competitividade, incluindo o programa específico de atividades de investigação e inovação no domínio da defesa (COM(2025) 555 final) – Regulamento FEC
- Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 1308/2013 (OCM) no que respeita ao regime de distribuição de fruta, produtos hortícolas e leite nas escolas («regime da UE de distribuição nas escolas»), às intervenções setoriais, ... , às regras sobre a segurança dos abastecimentos em situações de emergência e de crise grave e às garantias (COM(2025) 553 final) – Regulamento OCM

* Concluída a 4 de dezembro de 2025

De facto, se o Regulamento QFP estipula o quadro financeiro plurianual para o período 2028-2034, traduzindo a ambição política da União para concretizar as suas prioridades, o “Fundo” regulamenta o uso de parte deste orçamento, agregando os atuais fundos estruturais e de coesão (FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, FSE+ – Fundo Social Europeu Mais, FC – Fundo de Coesão, FTJ – Fundo para uma Transição Justa), o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura (FEAMPA) e os fundos agrícolas (atuais FEADER – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e FEAGA – Fundo Europeu Agrícola de Garantia), passando a atribuir apenas uma dotação financeira à PAC, sem fazer distinção entre o primeiro e segundo pilares desta política.

Num quadro geopolítico de grande instabilidade onde a segurança alimentar é fundamental, este “Fundo” enquadra a PAC no objetivo específico “Qualidade de vida”, sinal significativo da redução da sua importância, e prevê a apresentação de um Plano Único por Estado Membro¹ que abrange várias áreas, tais como as relacionadas com a coesão, a migração e segurança, as pescas e a agricultura. Esta exigência, associada a uma Administração pouco ágil, muito desarticulada e burocrática, torna não só este planeamento, mas também a sua operacionalização, uma missão quase impossível.

Mais, o “Fundo”, apesar de abranger múltiplas áreas, inclui também uma série de artigos relativos a questões agrícolas, tais como algumas definições, por exemplo de superfície ou atividade agrícolas. Sob a capa de garante de estabilidade e previsibilidade do rendimento dos agricultores, regulamenta o orçamento específico destinado à PAC, o qual, após uma leitura mais cuidada, afinal apenas se destina a algumas das intervenções desde sempre incluídas nesta política e com um montante significativamente inferior face ao quadro atual.

Por outro lado, complementarmente, existe ainda o Regulamento PAC, que dispõe sobre as diferentes intervenções do domínio agrícola, independente-

mente de estarem abrangidas pela dotação específica estabelecida para a PAC incluída no “Fundo”, existindo matérias que são simultaneamente abordadas no Regulamento PAC e no “Fundo” e outras, como a bioeconomia ou o regadio, que nem sequer são mencionadas em qualquer dos Regulamentos.

Se analisarmos as intervenções setoriais da apicultura, das frutas e hortícolas e do vinho, aí, inevitavelmente, tem ainda de ser adicionado a este puzzle regulamentar o Regulamento OCM.

A este quadro acresce o Regulamento FEC, que é apresentado como uma possibilidade adicional de financiamento para a agricultura, nomeadamente para o regadio, mas que levanta muitas dúvidas e não oferece, neste momento, quaisquer garantias de concretização, uma vez que se trata de um fundo de gestão centralizada pela Comissão e não partilhada pelos Estados-Membros.

Face ao exposto, fica bem claro o emaranhado legislativo e a dificuldade de análise e perceção das regras propostas para o período de programação 2028-2034.

Esta dificuldade é partilhada pela Administração, que também tem manifestado grande dificuldade em prestar os esclarecimentos devidos. Tomando a título de exemplo o regadio, que é omissivo nas intervenções listadas como sendo da PAC, permanece por esclarecer a forma de garantir o seu financiamento.

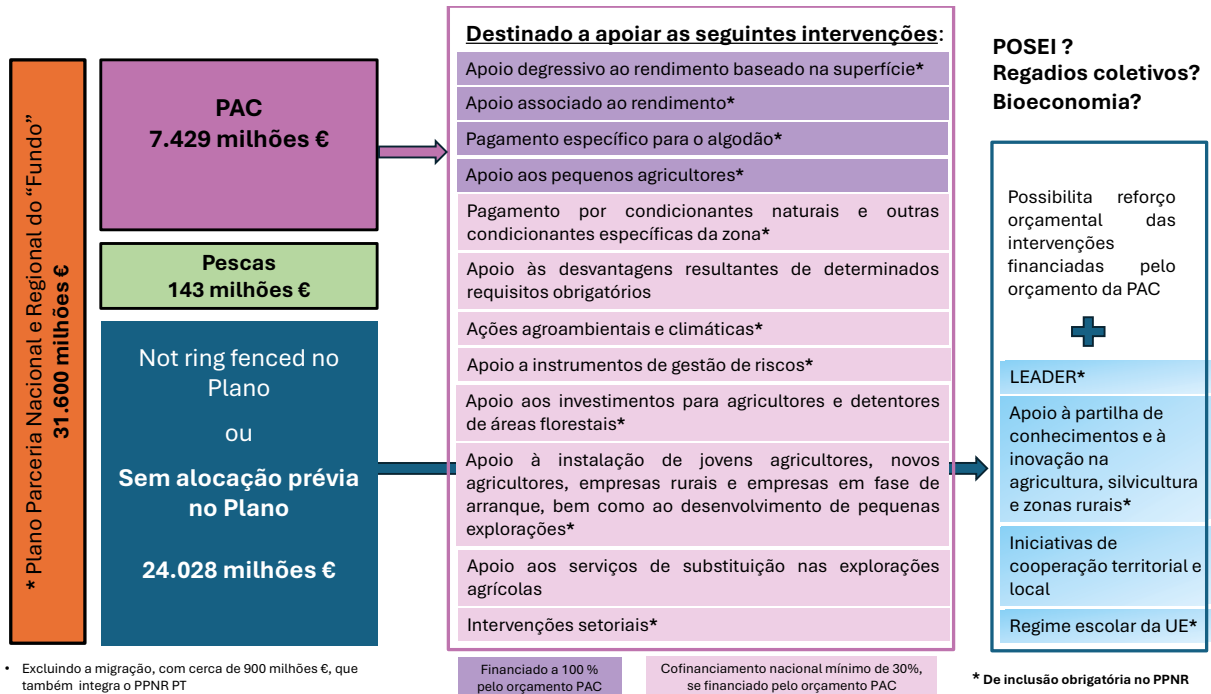
É, por tudo isto, muito difícil perceber o pretendido pela Comissão e garantir, com base na regulamentação proposta, uma boa PAC no QFP 2028-2034.

2. A Política Agrícola Comum (PAC)

O “Fundo”, com uma dotação de cerca de 865 000 milhões de euros, destinando aos Planos Únicos cerca de 782 000 milhões de euros, consagra à PAC uma dotação financeira específica de 293 700 milhões de euros que, todavia, apenas se destina a algumas intervenções agrícolas, ficando o financia-

¹ Plano de Parceria Nacional e Regional do “Fundo” (PPNR ou NRPP, na sigla inglesa)

Quadro 1



Fonte: Adaptado de quadro da Comissão Europeia

mento das intervenções excluídas dependente do montante disponível na Coesão².

Analisando a situação portuguesa, apesar do anunciado aumento do orçamento associado ao QFP 2028-2034, a coesão e a agricultura saem perdedoras, registando a PAC uma quebra de 20,4 %, a preços correntes, não sendo este montante sequer suficiente para igualar a dotação atual das intervenções que permanecem financiadas pela PAC.

Detalhando, o Quadro 1 evidencia que, em Portugal, o montante do Fundo destinado ao Plano Único, excluindo a verba destinada à migração, é de 31 600 milhões de euros. Deste montante, é atribuída:

- à PAC a dotação específica de 7 429 milhões de euros, que apenas pode financiar as intervenções da caixa cor-de-rosa;
- às Pescas a dotação específica de 143 milhões de euros, previstos na caixa verde, e
- uma verba de cerca de 24 000 milhões de euros que, ao contrário do que sucede com a PAC e

com as Pescas, não se encontra previamente alocada a qualquer intervenção e que corresponde, *grosso modo*, aos atuais fundos estruturais e de coesão que financiam uma multiplicidade de atividades e setores, passando a incluir algumas das intervenções excluídas da PAC (caixa azul). Esta dotação, de acordo com a informação disponibilizada pelo Ministério da Agricultura, é muito inferior face à disponibilizada para o período atual.

Comparando com o PEPAC, as diferenças são de facto muito significativas:

- As intervenções na caixa cor-de-rosa, financiadas pela dotação específica da PAC, incluem intervenções tradicionalmente apoiadas pelo 1º pilar (FEAGA) – *apoio degressivo ao rendimento (atual ARB – Apoio ao Rendimento Base); apoio associado ao rendimento (atual pagamento ligado), pagamento ao algodão, pagamento aos pequenos agricultores (atual RPA – Regime da Pequena Agricultura), intervenções setoriais* – e algumas intervenções tradicional-

² E eventualmente de candidatura ao Regulamento FEC.

mente apoiadas pelo 2º pilar (FEADER) – *ações agroambientais e climáticas (atuais MAA – Medidas Agroambientais e RE – Regimes Ecológicos, estes últimos atualmente inseridos no primeiro pilar), pagamento por condicionantes naturais e outras condicionantes específicas (atual intervenção MAZD – Manutenção da Atividade Agrícola em Zonas Desfavorecidas); pagamentos por desvantagens resultantes de determinados requisitos obrigatórios (pagamentos Natura); apoio aos investimentos dos agricultores e produtores florestais (atual apoio ao investimento); instalação de jovens agricultores, novos agricultores, empresas rurais e start ups (atualmente só abrange a instalação de jovens agricultores); serviços de substituição (atualmente não existe).* Esta constatação materializa a extinção dos 2 pilares da PAC e aprofunda a concorrência entre as diferentes intervenções financiadas pela dotação atribuída à PAC e, conseqüentemente, entre setores e agricultores;

- As intervenções na caixa cor-de-rosa, tradicionalmente apoiadas pelo 1º pilar e por isso financiadas a 100% pelo orçamento comunitário, continuam a ser financiadas da mesma forma, enquanto as intervenções tradicionalmente apoiadas pelo 2º pilar e incluídas também na caixa cor-de-rosa, passam a ter um cofinanciamento obrigatório mínimo de 30%, muito acima do atual, e sem limite máximo. Esta exigência aprofunda a renacionalização da PAC, deixando mais desprotegidos os Estados-Membros com uma economia mais frágil, como é o caso de Portugal;
- As intervenções excluídas da caixa cor-de-rosa, ou seja, que deixam de ter financiamento assegurado pela dotação específica da PAC, dividem-se em 3 grupos:
 - ▶ As que passam a ser financiadas pelo montante adjudicado a Portugal sem prévia alocação (caixa azul), em concorrência com todos os setores que tradicionalmente são financiados pelos Fundos Estruturais: Grupos operacionais para a inovação, Formação

e informação, Aconselhamento agrícola e florestal, Conhecimento agroambiental e climático; Acompanhamento técnico especializado, LEADER e Regime escolar;

- ▶ O POSEI, regulamento que estabelece medidas específicas no domínio da agricultura nas regiões ultraperiféricas, que em Portugal são os Açores e a Madeira, permanecendo por esclarecer o seu financiamento;
- ▶ O regadio e a bioeconomia, que nem sequer são mencionados como intervenções da PAC, sendo fundamental assegurar o seu financiamento.

Saliente-se que o facto de intervenções agrícolas agora excluídas da dotação específica para a PAC serem financiadas pelo montante do fundo sem alocação prévia (caixa azul), agora reduzido face ao período de programação atual, e em concorrência com múltiplos potenciais beneficiários tradicionalmente financiados pelos Fundos Estruturais, gera uma insegurança acrescida já que não existem garantias do seu adequado financiamento, dependente das negociações internas relativas à aplicação do Fundo³.

Esta perda acresce assim à redução do montante específico da PAC, penalizando duplamente a agricultura portuguesa.

Ainda no que respeita à proposta da PAC, e dando apenas um exemplo, a CAP fica atónita perante o que é proposto para o “*Apoio degressivo ao rendimento baseado na superfície*”, que ignora o percurso da simplificação dos últimos 20 anos. Em Portugal, este percurso culmina na atribuição, em 2026, de um montante unitário igual para todos os agricultores.

De facto, o articulado agora proposto introduz uma complexidade injustificada, de muito difícil implementação ao exigir que este apoio seja diferenciado entre os jovens, novos agricultores, mulheres e pequenos agricultores familiares, entre outros. Por outro lado, acrescenta ainda que este apoio deve ser

³ Esta insegurança e a ausência de garantia de financiamento adequado é agravada numa potencial candidatura da agricultura ao FEC

estabelecido com base no rendimento dos agricultores, proveniente da atividade agrícola num período de referência representativo.

Sem prejuízo de poderem, e deverem, existir políticas diferenciadoras para grupos específicos de agricultores, a CAP considera que tal não deve ser feito numa ajuda desligada da produção cujo propósito é assegurar um nível mínimo de rendimento – aliás, motivo pelo qual a degressividade e o limite superior (*capping*) propostos para este apoio devem ser revistos. O despropósito e a burocracia associados a esta proposta não são compatíveis com o *slogan* da simplificação.

3. Posição da CAP

A Confederação dos Agricultores de Portugal rejeita liminarmente as propostas apresentadas pela Comissão Europeia, no passado dia 16 de julho, para o próximo QFP 2028-2034.

De facto, com uma estrutura totalmente remodelada, a proposta do novo QFP, ao integrar a PAC no “Fundo”, ignora esta política enquanto pilar da Segurança Alimentar e retira-lhe a sua relevância, identidade, autonomia e natureza comum.

Acresce que este novo modelo carece de adesão à realidade, face à complexidade legislativa e à exigência de que o planeamento e a operacionalização do “Fundo” se encontrem dependentes da apresentação de um plano único (PPNR/NRPP) por Estado Membro (EM). Tal facto, estipulado pelo “Fundo”, exige um acordo prévio a nível nacional e regional para aplicação não só da PAC e da Política das Pescas, mas também das restantes intervenções tradicionalmente apoiadas pelos Fundos Estruturais e de Coesão, envolvendo desta forma múltiplas entidades, com interesses muito distintos e exigindo uma articulação e agilidade que não existe na Administração Portuguesa. **A simplificação anunciada pela Comissão não é compatível com as propostas apresentadas.**

Concretamente em relação à PAC, os principais motivos da discordância são os seguintes:

- Apesar da amplamente divulgada ambição financeira associada ao novo QFP, Portugal é fortemente penalizado pelo orçamento do “Fundo” que lhe é atribuído, perdendo a PAC cerca de 20,4 % da sua dotação financeira a preços correntes⁴, quando comparada com a dotação atribuída no período de programação 2021-2027;
- A extinção dos dois pilares da PAC e sua substituição por uma dotação financeira integrada no “Fundo” que, apesar de não contemplar todas as intervenções da PAC, conduz a uma “competição” entre as medidas afetas à PAC e tradicionalmente distribuídas pelos dois pilares;
- A perda de identidade, de autonomia e de previsibilidade financeira da PAC, já que o setor agrícola fica obrigado a competir com outros setores, tendo em vista assegurar financiamento outrora garantido para intervenções tradicionalmente incluídas na PAC, como sejam o LEADER e as intervenções associadas ao conhecimento. Preocupação redobrada relativa ao POSEI, ao regadio público e investimento na bioeconomia (agroindústria), cujo financiamento não é mencionado de forma clara;
- A estabilidade e a previsibilidade do rendimento dos agricultores não são salvaguardadas;
- A imposição de um cofinanciamento mínimo de 30%, cerca do dobro do atual, e sem limite superior para as intervenções tradicionalmente apoiadas pelo FEADER e incluídas na dotação financeira específica para a PAC, o que representa um enorme esforço para o orçamento português e cria grandes distorções entre os Estados-Membros, em virtude das diferentes capacidades económicas, acentuando a tendência para a renacionalização da PAC;

⁴ Perda esta que não é compensada pela saída de algumas das intervenções tradicionalmente abrangidas pela PAC e que agora têm de se financiar fora da dotação destinada a esta política.

- Também na PAC, a simplificação não é real, tomando como exemplo as exigências formuladas relativamente ao “*Apoio degressivo ao rendimento baseado na superfície*” (atual ARB).

A conjugação de todos estes fatores potencia:

- **O fim da PAC, enquanto política comum e elemento de coesão da UE**, contrariando o disposto no Tratado de Roma, ignorando e colocando em causa o papel da PAC enquanto garante de segurança alimentar, em quantidade e qualidade, num mundo com uma instabilidade geopolítica crescente;
- **Um efeito catastrófico para o setor agroflorestal português** que, face à diminuição orçamental e à concorrência implícita, à falta de clareza das fontes de financiamento e à dificuldade de implementação da política proposta, fica sujeito a uma enorme instabilidade, não garantindo a segurança e a previsibilidade do rendimento dos agricultores, questão fulcral para o setor e que esteve também na origem da criação da Política Agrícola Comum.

Assim, é imprescindível:

- **Rever este quadro jurídico** e garantir que a PAC mantenha um tratamento diferencial, em consonância com a sua importância para a segurança alimentar e com o disposto no artigo 39º do Tratado de Roma. **A PAC deve manter-se como uma política comunitária com regulamentação específica, dotada de um orçamento dedicado e adequado, conservando os dois pilares – a base do modelo atual.**
- **Assegurar a devida negociação e alteração das propostas apresentadas pela Comissão.** A Administração Portuguesa fica obrigada ao estudo detalhado das perdas associadas à proposta do QFP 2028-2034 para que, com o apoio das Organizações do Setor, de forma certa e tecnicamente fundamentada, se garanta a mudança, não negociável, **no sentido de manter a identidade, autonomia e natureza comum da PAC, salvaguardando os interesses dos agricultores.**

Orçamento forte, dois pilares, regulação do mercado e redistribuição das ajudas: por uma PAC mais justa para todos os que produzem

VÍTOR RODRIGUES*

Membro da Direção da CNA e do Comité Coordenador da ECVC – Coordenadora Europeia Via Campesina. Membro do EBAF – European Board on Agriculture and Food, em representação da ECVC



Em boa hora o GPP e a revista Cultivar decidiram dar relevo ao debate sobre o futuro da PAC – Política Agrícola Comum da União Europeia, num momento em que já são conhecidos os pontos de partida orçamentais e regulamentares para uma discussão que se prolongará nos próximos anos.

1. Contexto da discussão sobre o futuro da PAC

Proposta de Quadro Financeiro Plurianual: Uma Ameaça

Refletir sobre o futuro da PAC – Política Agrícola Comum da União Europeia (UE) só faz sentido atendendo ao seu passado, resultados, perspectivas de

futuro e contexto presente, tomadas a partir de um ponto de vista que olha em especial para a realidade portuguesa.

Assim sendo, não se pode passar ao lado de uma proposta de Quadro Financeiro Plurianual (QFP) cujo ponto de partida é um corte em termos reais a rondar os 30% no orçamento da PAC, o que limita severamente o debate sobre como, e com que objetivos, deve ser implementada uma PAC que vá ao encontro das necessidades atuais. Com esta limitação, o exercício proposto pode não ser mais do que idealista.

Os profundos desequilíbrios no mercado agroalimentar da UE prejudicam agricultores e consumidores

Também não se pode ignorar que as políticas agrícolas e comerciais seguidas na UE continuam sem conseguir assegurar um rendimento digno para muitos agricultores, em especial, para os de pequena e média dimensão. Pelo contrário, a tendência é a de manutenção ou até baixa nominal dos preços de muitos produtos agrícolas e alimentares, ao mesmo

* Com a colaboração de Ângela Dias, João Filipe Batista, Lucinda Costa Pinto e Pedro Santos.

tempo que se mantêm em alta, e em muitos casos, a subir, os preços dos principais fatores de produção.

Para esta situação, concorre a concentração de poder de mercado, quer das grandes cadeias de distribuição retalhistas na aquisição de produtos agroalimentares, quer das grandes multinacionais dos fatores de produção. O resultado é que a distribuição do valor criado ao longo da cadeia produção-consumo é francamente penalizadora para os agricultores, que continuam, em muitas situações, a ver os seus produtos pagos abaixo dos custos de produção.

Esta concentração do poder de mercado tem ramificações na verticalização da produção em determinados sectores, a partir dos grandes grupos da distribuição a retalho. Ou ainda no que em Espanha já se chama de “uberização” do campo, ou seja, a multiplicação de situações em que os agricultores são, na verdade, meros prestadores de serviços para grandes indústrias, aos quais estão ligados por um conjunto de obrigações, ficando ainda com o risco decorrente dos seus investimentos.

Os consumidores europeus saem também prejudicados com estes desequilíbrios, como é patente no aumento dos preços dos bens agroalimentares muito acima da inflação, e na volatilidade dos preços destes bens essenciais, como acontece no nosso país.

Coexistência de abandono e subaproveitamento com concentração fundiária e superintensificação monocultural: um modelo agrícola com graves consequências

De igual modo, não se pode passar ao lado de um balanço da aplicação da PAC em Portugal que não foi capaz (nem quis, pode dizer-se) de evitar a extinção de centenas de milhares de explorações agrícolas, tendo contribuído para a desertificação e envelhecimento de vastas áreas dos territórios rurais, com a consequente progressão desordenada de áreas abandonadas e de monoculturas silvícolas intensivas com espécies não autóctones. As trágicas conse-

quências destas políticas têm nos grandes incêndios de 2017 um marco incontornável, que a cada verão ameaça repetir-se.

Paralelamente ao abandono e ao subaproveitamento, foi nas décadas da PAC que se verificou uma acentuada concentração fundiária, a entrada em força de fundos de investimento e de capital estrangeiro na posse da terra, e uma trajetória de superintensificação e especialização cultural nas terras mais férteis e com melhores condições produtivas.

A PAC revelou-se um instrumento favorável ao grande agronegócio e às potências da Europa Central, onde a propriedade de grande dimensão tem maior preponderância. Em contraste, foi claramente desfavorável à agricultura diversificada das zonas com desvantagens naturais dos países do Sul da Europa, ainda que estas apresentem um elevado valor cultural e ambiental.

A agricultura tem sido sacrificada aos objetivos comerciais da UE

Na realidade, a PAC tem estado subjugada à política comercial da UE, quer no seu mercado comum, quer quanto ao comércio com outros países ou regiões do mundo. A competitividade e a capacidade exportadora têm dado lugar a posições dominantes das grandes multinacionais da produção agroalimentar, dos fatores de produção e da distribuição.

A política de acordos comerciais com outros países e regiões tem acentuado os desequilíbrios de mercado. Esses acordos subalternizam a agricultura da UE, subjugando-a aos interesses das grandes empresas industriais europeias, e prejudicando sobretudo pequenos e médios produtores. Em troca, a UE abre portas, em muitos casos, a uma concorrência injusta e desleal, que coloca mais pressões sobre os preços pagos aos agricultores, sem vantagens para os consumidores.

O acesso à terra produtiva está ainda mais difícil

A questão do acesso à terra, fulcral para a entrada de novos agricultores, em particular dos jovens, agudi-

zou-se nos últimos anos, com os aumentos dos preços da terra, inclusive com carácter especulativo, por um lado, e com a concorrência de ocupações não agrícolas em grande escala, por outro.

A PAC tem-se revelado injusta, desigual e burocrática

Não obstante os desenvolvimentos tecnológicos e nas práticas agrícolas, pelo menos em parte atribuíveis à PAC, mantêm-se grandes desigualdades no acesso a esses desenvolvimentos, assim como um nível crescente de burocratização no acesso aos apoios da PAC, com requisitos administrativos e técnicos que não se adequam à realidade da produção agrícola no nosso país, nem às suas especificidades regionais.

Estas grandes desigualdades acabam por refletir as grandes discrepâncias na distribuição das ajudas da PAC, em que as grandes explorações continuam a absorver a maior parte dos apoios, mesmo para extensas áreas sem produção. Enquanto isso, agravam-se as dificuldades no acesso aos apoios por parte dos pequenos e médios agricultores. Os nossos governos insistem em não tirar partido dos mecanismos redistributivos previstos na PAC, contribuindo decisivamente para uma maior injustiça na sua aplicação.

Uma PAC mais justa, orientada para a dignidade dos agricultores e a soberania alimentar: uma opção política fundamental

Por último, o futuro da PAC, a sua configuração e financiamento, estarão condicionados pelas opções políticas da UE, sobretudo face aos desenvolvimentos geopolíticos e económicos mundiais. Nomeadamente, o aumento dos gastos militares, num quadro de grande pressão orçamental sobre a UE e os seus Estados-Membros (EM), não pode deixar de ter, como já está a ter, consequências negativas no financiamento e implementação da PAC e de outras políticas essenciais para os agricultores, que assegurem dignidade nos seus rendimentos e nas suas vidas.

Porque é esta a questão-chave dos objetivos que devem nortear as políticas agrícolas de Portugal e da UE: a dignidade dos agricultores, dos seus rendimentos. Isto a par da vitalidade dos territórios rurais, da soberania alimentar (vista como o direito a uma alimentação de qualidade, que reflita as opções dos produtores e dos consumidores, bem como o potencial produtivo dos EM), e ainda da sustentabilidade económica, ambiental e social da agricultura.

Há muito que estão identificadas as características essenciais dessa outra PAC, que se tornam, à medida que o tempo passa, mais necessárias e urgentes.

2. Objetivos e características fundamentais de uma PAC mais justa

Os objetivos fundadores da PAC mantêm-se atuais. Mesmo o objetivo de aumentar a produção agrícola, cuja perda de importância justificou o afastamento desses objetivos fundadores, voltou a ganhar relevo nos últimos anos, quer ao nível da UE como um todo, quer ao nível dos EM, e de Portugal em particular.

A regulação do mercado deve ser uma componente fundamental da nova PAC

Outro objetivo que foi progressivamente abandonado, o da estabilidade dos preços dos produtos agrícolas a níveis acessíveis para os consumidores, revela-se hoje mais do que nunca necessário. Os desequilíbrios de mercado justificam uma intervenção decidida na regulação dos mercados de produtos agroalimentares, que efetivem preços estáveis e acessíveis para os consumidores, e preços justos pagos aos produtores, em particular, aos pequenos e médios.

Essa regulação do mercado surge hoje como vertente essencial das políticas agrícolas da UE. Nomeadamente, impõe-se a proibição da compra de produtos agroalimentares abaixo dos custos de produção. Sem esta regulação, as consequências negativas atrás identificadas (abandono, desertificação, superintensificação) vão continuar a aprofundar-se.

Manter os dois pilares, defender o carácter comum e autónomo da PAC

As políticas agrícolas devem continuar a apoiar os bens públicos produzidos pela agricultura. Nesse contexto, o direito a uma alimentação suficiente e saudável, que respeite as práticas locais e as escolhas dos consumidores, é um bem público a preservar. Tal como o são a vitalidade dos territórios rurais, a preservação da biodiversidade cultivada e não cultivada, e a preservação do património social e cultural propiciada pela agricultura e produção de bens agroalimentares.

É neste quadro que se mantém plenamente justificado apoiar o rendimento dos agricultores, apoiando diretamente o direito a uma alimentação suficiente e saudável, e indiretamente os outros bens públicos. Estes últimos devem ser também alvo de apoios específicos. Por isso, a PAC deve manter-se estruturada em dois pilares, com um orçamento suficiente para atender às necessidades presentes.

A PAC deve também manter-se como uma política única no espaço da UE, não só evitando a sua fragmentação por EM, mas também não permitindo que os países com maior poder económico criem ainda mais vantagens para os seus agricultores em relação aos outros EM. Não obstante, faz sentido que a PAC considere as especificidades nacionais e regionais, principalmente quando estão em causa modos de produção que necessitam de medidas diferenciadas para serem defendidos.

Redistribuição e prioridades: como distribuir os apoios da PAC de forma mais justa, apoiando todos os que produzem

Uma questão de fundo prende-se com justiça na distribuição dos apoios diretos ao rendimento. Os atuais critérios dessas ajudas, baseados nas áreas e numa distribuição limitada de direitos, introduzem desde logo severas injustiças. Estas agravaram-se com a necessidade de aceder aos eco-regimes para receber a totalidade dos apoios, sem que esses eco-regimes sejam acessíveis a todos os agricultores.

Para resolver estas injustiças, é fundamental que esses apoios cheguem a todos os que produzem, e só aos que produzem. É necessário introduzir o plafonamento e a modulação em todas os apoios, seja no primeiro pilar, seja no segundo.

É ainda mais necessário que as verbas que resultem da aplicação da modulação e plafonamento sirvam para redistribuir e reforçar os apoios aos que mais precisam. Incluímos aqui os pequenos e médios agricultores (em particular, os detentores do estatuto da agricultura familiar), os novos agricultores (em especial, os jovens), as mulheres, as explorações em zonas desfavorecidas ou com condicionantes ambientais, e a aplicação de práticas agroecológicas.

O pagamento à pequena agricultura deve ser reforçado e ser acessível ao universo dos pequenos agricultores.

A UE e a PAC têm de reconhecer a propriedade comum e acabar com a discriminação dos baldios

A experiência portuguesa requer também o reconhecimento da propriedade comum, nomeadamente dos baldios, com os seus usos múltiplos ao serviço das comunidades, acabando com a discriminação negativa e com os cortes no acesso aos apoios da PAC.

Defender o acesso à terra e o seu uso agrícola devem ser prioridades da UE

Justifica-se que exista regulamentação sobre o acesso à terra, prioritariamente ao nível dos EM, mas podendo ter uma abrangência comunitária. É necessário criar mecanismos para disponibilizar terra produtiva aos novos agricultores a preços acessíveis. Deve-se impedir a aquisição de terra por fundos financeiros, em especial, para fins especulativos. É também necessário criar mecanismos para limitar a concorrência por usos não agrícolas em terra produtiva ou de elevado valor natural. Ou definir limites para a concentração fundiária. Por outro lado, é necessário limitar a posição dominante de grupos económicos e de capitais fundamentalmente oriundos de fora do sector, limitando a verticalização e a concentração da procura.

Em suma, para além dos objetivos enunciados para o futuro da PAC, é preciso traçar e concretizar objetivos que implementem uma regulação justa do mercado, uma justa redistribuição dos apoios, e que garantam o acesso à terra.

Segurança dos abastecimentos e acesso a fatores de produção essenciais: componentes da soberania alimentar

A segurança do abastecimento alimentar dos europeus é uma componente fundamental, mas não a única, da soberania alimentar. Ela deve ser garantida aumentando o aproveitamento do potencial produtivo e apoiando a produção local. Deve considerar a existência de bens alimentares críticos, com níveis de autoaprovisionamento mínimos. O acesso aos fatores de produção fundamentais, como terra, água, combustíveis e energia, deve ser garantido a preços reduzidos.

3. Outros instrumentos e mecanismos de aplicação da PAC

A PAC atualmente em aplicação, e mais concretamente, o Plano Estratégico da PAC em Portugal, o PEPAC, pôs em evidência que a concentração de todas as medidas no mesmo instrumento de aplicação pode criar mais entropia do que simplicidade. E que se mantêm algumas incongruências ou insuficiências nos seus instrumentos.

Medidas agroambientais: apoios plurianuais, abrangendo práticas regionais, agroecológicas e sistemas policulturais

Por exemplo, se é positiva a existência de Medidas Agroambientais (MAA), não se entende que estas possam resultar num produto não diferenciado, como sucede com a carne produzida a partir de pastagens em Modo de Produção Biológico (MPB). Também não se compreende que não exista um limiar mínimo de comercialização desses produtos diferenciados.

Por outro lado, não faz sentido que benefícios que são ou, pelo menos, deveriam ser providenciados todos os anos, tenham apenas um apoio pontual.

Assim, as MAA devem ser plurianuais. Devem apoiar determinadas práticas regionais, tradicionais e zonais.

No caso de Portugal, as MAA deverão incluir um apoio aos sistemas policulturais, uma componente importantíssima da agricultura em várias regiões. Devem ainda ver reforçadas as suas exigências e apoios no âmbito das práticas agroecológicas.

Manter pagamentos ligados e apoios ao investimento

Os pagamentos ligados continuam a ser um instrumento importante para apoiar determinados sectores-chave e para manter uma ligação da PAC à produção. Independentemente dos sectores a serem apoiados, essa ligação deveria ser reforçada, através de fundos resultantes da modulação e do plafonamento.

Os apoios ao investimento devem ser mantidos, mas garantindo mecanismos acessíveis a todos os agricultores, o que pode não ser o caso, se se instituem determinados instrumentos financeiros.

O programa LEADER deve ser mantido, mas na sua lógica de desenvolvimento local, e de diversificação da atividade agrícola, e não de canal de investimento.

Garantir o acesso de todos os agricultores ao conhecimento e inovação

As medidas destinadas à inovação e à investigação, não devem ser colocadas apenas sob a alçada das Organizações de Produtores (OP). Deve-se garantir que não se deixa para trás as pequenas e médias explorações no acesso ao conhecimento e inovação.

4. A articulação da PAC com outras políticas e investimentos

Um fundo único servirá apenas para mascarar cortes

A par dos cortes da UE na PAC, a reconfiguração desta como uma mera componente de um fundo

único que juntasse apoios diretos, desenvolvimento rural e coesão, afigura-se-nos como profundamente negativa. Por um lado, porque apenas se destina a mascarar os avultados cortes previstos para a PAC. Por outro, porque escancara a possibilidade de os EM acabarem, na prática, com o carácter unificado da PAC, acentuando as suas diferenças, ao invés de promover uma convergência real.

Não obstante, são possíveis e desejáveis as sinergias entre a PAC e as políticas de coesão. Isso não é uma novidade, pelo que não é necessário, para que existam essas sinergias, unificar ambos os fins no mesmo fundo.

É prioritário investir no regadio e promover o uso racional da água

Outra urgência que se acentua com o passar do tempo, é a da concretização efetiva dos investimentos no regadio, prioritários para a capacidade produtiva da nossa agricultura. Não só é necessário garantir o aumento da capacidade de armazenamento, mas também o uso racional da água. Este último objetivo, a par da garantia do acesso à água, não é concretizado canalizando grande parte da água para as produções superintensivas.

Política florestal: passar dos anúncios aos atos exige fundos avultados

Por último, países como Portugal em muito beneficiariam de uma PAC que tivesse uma sólida componente florestal. Contudo, tal implicaria, em primeiro lugar, um reforço substancial dos fundos da PAC. Por exemplo, no caso português, qualquer política florestal, mais do que a infundável lista de promessas e projetos, que se repete após cada época de incêndios mais severa, necessita de avultadas verbas para a sua concretização, o que está muito longe dos horizontes atuais da PAC.

5. Conclusão

Os objetivos delineados para o futuro da PAC têm de incluir: i) a regulação dos mercados dos produtos agroalimentares, nomeadamente com a proibição da compra abaixo dos custos de produção; ii) uma aplicação audaz dos mecanismos de redistribuição das ajudas, com plafonamento e modulação em todos os apoios, e com apoios reforçados à pequena agricultura; iii) a garantia do acesso à terra e a outros fatores de produção fundamentais.

Uma PAC mais justa deve apoiar todos os que produzem, mas apenas os que produzem, contribuir para a viabilidade económica, social, ambiental e cultural dos territórios rurais, e apoiar as práticas agroecológicas e regionais. Deve dar prioridade aos novos agricultores, aos jovens e mulheres, aos pequenos e médios agricultores, e à agricultura em zonas com condicionantes naturais ou ambientais.

A defesa da dignidade dos agricultores, a garantia da segurança nos abastecimentos (considerando níveis mínimos, bens alimentares prioritários e aproveitamento do potencial produtivo), e o acesso a uma alimentação suficiente e saudável, são componentes fundamentais da soberania alimentar.

No nosso país, é necessário concretizar os investimentos no regadio e na floresta, passando de décadas de promessas e planos às ações concretas.

Uma PAC mais justa necessita ainda de um orçamento forte, e de manter o seu carácter comum e autónomo, pelo que devem ser rejeitados os cortes na PAC e a sua fusão artificial com outras políticas.

Necessita também de ganhar peso nas opções políticas da UE, não sendo sacrificada a outros objetivos comerciais ou políticos, como a militarização.

Estes são os grandes desígnios dos agricultores e de um modelo de agricultura que garanta o seu futuro e o dos nossos territórios.

O futuro da Política Agrícola Comum e os desafios das Regiões Ultraperiféricas: o caso dos Açores

JORGE ALBERTO SERPA DA COSTA RITA

Presidente da Associação Agrícola de São Miguel



A Política Agrícola Comum (PAC) é, desde a fundação da União Europeia, um dos pilares estruturantes do projeto europeu. Ao longo das décadas, a PAC tem assegurado não apenas o rendimento dos agricultores, mas também a coesão territorial, a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental das regiões europeias. No entanto, perante os desafios atuais, como a guerra na Ucrânia, as alterações climáticas, a pressão sobre os mercados internacionais e a transição digital, impõe-se refletir sobre o futuro desta política e sobre o modo como poderá continuar a responder às realidades distintas que compõem a União.

A proposta da Comissão Europeia para o próximo Quadro Financeiro Plurianual (2028-2034) e para os novos Regulamentos da PAC reabriu um debate crucial sobre a capacidade da política agrícola para assegurar coerência territorial e resiliência econó-

mica num contexto de forte incerteza internacional. Entre os principais elementos dessas propostas, destacou-se a intenção de reorganizar os instrumentos financeiros dirigidos às Regiões Ultraperiféricas (RUP), introduzindo maior harmonização e reduzindo margens de diferenciação. Esta abordagem implicaria, caso implementada na íntegra, a perda de autonomia do Programa de Opções Específicas para fazer face ao Afastamento e à Insularidade (POSEI) e o seu enquadramento em mecanismos mais gerais da PAC.

A proposta foi recebida com preocupação pelas RUP, atendendo aos riscos que acarreta para a estabilidade produtiva e para a segurança alimentar dos seus territórios. Em resposta, o Parlamento Europeu salientou a importância do artigo 349.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e defendeu a manutenção de mecanismos específicos para as RUP, incluindo a preservação do POSEI como instrumento autónomo. A evolução do processo legislativo reforça a necessidade de uma análise cuidadosa do impacto que estas alterações poderão ter nos Açores.

As RUP constituem um património geopolítico, ambiental e económico singular da União Europeia. A sua contribuição abrange domínios estratégicos

que vão desde a monitorização dos ecossistemas oceânicos ao posicionamento europeu no Atlântico. Contudo, as RUP enfrentam constrangimentos permanentes e inerentes – insularidade, distância aos mercados, topografia fragmentada e dependência de transportes marítimos e aéreos –, que afetam profundamente a atividade agrícola.

O reconhecimento jurídico dessas especificidades, consagrado no artigo 349.º do TFUE, permitiu a criação de instrumentos adaptados, capazes de mitigar sobrecustos estruturais. Qualquer recuo neste princípio comprometeria não só a competitividade das RUP, mas também a coerência global da PAC. Uma Europa verdadeiramente única deve ser capaz de acomodar a diversidade dos seus territórios, garantindo que a igualdade de oportunidades não ignora desigualdades geográficas que condicionam toda a cadeia de produção agrícola.

O POSEI representa, para os Açores, a espinha dorsal da política agrícola regional. A sua dupla estrutura – Regime Específico de Abastecimento (REA) e Medidas a Favor das Produções Agrícolas Locais (MAPL) – permite responder simultaneamente à necessidade de garantir o abastecimento de bens essenciais e de promover a competitividade das produções locais.

No caso do REA, a redução dos custos associados à importação de matérias-primas e outros bens essenciais é determinante para manter os preços de produção em níveis compatíveis com os do espaço continental europeu. Sem esta compensação, a produção agrícola açoriana enfrentaria dificuldades acrescidas decorrentes dos custos de transporte, volatilidade logística e escala reduzida dos mercados.

Já o regime MAPL é decisivo para a valorização das produções locais, fundamentais na estrutura económica dos Açores. As ajudas atribuídas no âmbito das MAPL permitem compensar desvantagens estruturais, apoiar investimentos, valorizar a transformação e garantir a manutenção do emprego rural. É incontornável afirmar que, sem o POSEI, a agricultura açoriana não teria alcançado o nível de desenvolvimento e estabilidade que hoje apresenta.

A proposta inicial da Comissão Europeia, ao integrar ou reduzir as especificidades dos instrumentos destinados às RUP, colocaria em risco os equilíbrios produtivos regionais. Uma eventual fusão do POSEI com mecanismos gerais da PAC poderia conduzir a cortes nas dotações, a maior competição por fundos com regiões continentais e a uma diminuição da flexibilidade necessária para ajustar medidas às características próprias dos Açores.

O impacto seria particularmente visível:

1. No aumento dos custos de produção, caso o REA perdesse capacidade para compensar encarecimentos logísticos.
2. Na perda de competitividade das produções locais, se as MAPL fossem absorvidas por instrumentos menos adaptados às realidades insulares.
3. Na redução da previsibilidade financeira, essencial para o planeamento plurianual das explorações e das indústrias transformadoras.
4. Na vulnerabilidade acrescida face a choques externos, como crises energéticas ou perturbações das cadeias de abastecimento.

As alterações propostas pelo Parlamento Europeu mitigam parte destas preocupações, ao reafirmar a necessidade de manter abordagens diferenciadas e de reforçar o orçamento dedicado às RUP. Contudo, o resultado final dependerá das negociações interinstitucionais e da capacidade das RUP e dos seus representantes para manterem o “reflexo RUP” no centro do próximo ciclo da PAC.

Renovação geracional e transição digital: desafios para os Açores

A agricultura açoriana enfrenta desafios estruturais relacionados com o envelhecimento da população ativa e a dificuldade em atrair jovens para o setor. A nova PAC deve reforçar os instrumentos de apoio à instalação de jovens agricultores, à capacitação técnica, à redução de carga fiscal, às reformas antecipadas e ao acesso a financiamento adaptado às realidades insulares. Políticas de renovação geracional não podem ser dissociadas de uma visão integrada

que envolva educação agrícola, modernização das explorações e valorização das carreiras ligadas ao meio rural.

A transição digital, por sua vez, constitui uma oportunidade para aumentar eficiência, melhorar práticas de gestão e promover maior sustentabilidade ambiental. No entanto, esta transição deve ser acompanhada de investimentos em conectividade, formação e soluções tecnológicas adequadas ao contexto regional. A adaptação digital não pode ser pensada como mera importação de modelos continentais; deve refletir as particularidades produtivas, logísticas e ambientais das ilhas.

Uma PAC coerente com a diversidade da União

O futuro da PAC exige equilibrar objetivos comuns com respostas ajustadas às especificidades territoriais.

Para os Açores, esta adaptação não representa um privilégio, mas uma condição essencial para garantir equidade e viabilidade económica.

A preservação do carácter autónomo do POSEI, o reforço do seu financiamento e a aplicação consistente do princípio de ultraperiferia nos novos regulamentos constituem elementos decisivos para que a agricultura dos Açores continue a assegurar segurança alimentar, coesão territorial e desenvolvimento sustentável.

Num momento de incerteza internacional e de transição estrutural, a União Europeia tem a oportunidade de reafirmar que a sua força reside na diversidade dos territórios que a compõem. Os Açores, como região ultraperiférica, não devem ser vistos como periferia, mas como parte essencial da projeção europeia no Atlântico. Garantir uma PAC justa, diferenciada e orientada para o futuro é a melhor forma de assegurar que este contributo continua a ser plenamente reconhecido.

PAC 2028-34: um novo protagonismo na conservação da biodiversidade?

PEDRO BINGRE DO AMARAL

Presidente da Direcção Nacional da LPN



Desde que em 1992 os Estados reunidos na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento assinaram a Declaração do Rio de Janeiro, a Política Agrícola Comum (PAC) passou a assumir preocupações ambientais reforçadas, complementadas desde esse mesmo ano em diante pelo Programa LIFE para a conservação da biodiversidade nos espaços rústicos. A sinergia entre estas figuras tem sido sobremaneira importante para a conservação da fauna, flora e *habitats*. Especificamente, o LIFE tem ajudado a estabelecer os planos de gestão e as necessidades de conservação em áreas agrícolas de elevado valor natural situadas em solos afectos à Rede Natura 2000, enquanto o Plano Estratégico da PAC (PEPAC), através de apoios específicos, tem proporcionado compensações financeiras aos agricultores para que implementem essas ações de conservação no terreno.

Sendo o objectivo da Liga para a Protecção da Natureza (LPN) ajudar por todos os meios ao seu alcance a conservação da biodiversidade, e atendendo ao facto incontornável de o sector agrícola ser um dos mais importantes protagonistas da gestão dos espaços rústicos onde precisamente se alberga a maior parte da fauna e flora autóctones, esta Organização Não-Governamental de ambiente partilha nas linhas seguintes as suas reflexões a respeito do futuro da Política Agrícola Comum 2028-34, em especial face à possível extinção do programa LIFE.

Cenário Hipotético: Extinção do LIFE e o Fundo para a Competitividade

Embora o Programa LIFE ainda se encontre em vigor, o debate sobre o seu futuro e a sua dotação orçamental tem sido recorrente. Na mais recente proposta da Comissão Europeia, o programa LIFE será absorvido pelo Fundo Europeu para a Competitividade, o maior instrumento financeiro da segunda rubrica do orçamento, relativa à competitividade, prosperidade e segurança. Este instrumento, que irá fundir 14 programas do quadro atual, dividirá os investimentos segundo quatro prioridades políticas: transição limpa e descarbonização industrial; saúde, biotecnologia e bioeconomia; liderança digital; e resiliência, indústria de defesa e espaço. Portanto,

não haverá nenhuma prioridade explícita e especificamente voltada para a conservação da natureza.

Neste cenário de fusão e extinção, o vazio deixado pelo LIFE na área da conservação ambiental seria profundo e, por consequência, a PAC 2028-2034, especialmente na sua componente de biodiversidade, deveria avocar a si a missão de apoiar a salvaguarda desta última. Acresce ainda que o LIFE tem sido um importante instrumento comunitário para o financiamento de projetos-piloto de pequena escala, de alto risco, mas potencialmente transformadores. Se o LIFE for extinto, a PAC poderá de certo modo perder a sua incubadora de soluções em matérias de biodiversidade, tal como exemplificamos na tabela seguinte.

Função do LIFE Perdida	Consequência Direta
Inovação e Teste	As novas práticas agrícolas benéficas para a biodiversidade (ex.: técnicas de gestão de pastagens) deixariam de ser testadas e validadas em contextos reais antes de serem propostas a larga escala.
Demonstração e Transferência	Perda dos projetos que demonstram “melhores práticas” <i>in situ</i> e que funcionam como centros de aprendizagem para os agricultores e técnicos.
Proteção de Espécies e Habitats	Perda da principal fonte de financiamento para ações específicas e complexas de conservação em Áreas Protegidas e Rede Natura 2000 que não se enquadram diretamente nas atividades agrícolas quotidianas.

Para compensar a eventual extinção do programa LIFE, a proposta portuguesa para a PAC 2028-2034 deveria, no entender da LPN, incorporar alguns dos elementos daquele, sobretudo através dos seus pilares de inovação e desenvolvimento rural.

A PAC poderia, sendo assim, assumir o financiamento de projetos de demonstração (antigo foco do LIFE) através das suas medidas do Sistema de

Conhecimento e Inovação da Agricultura (AKIS) e do Sistema de Aconselhamento Agrícola e Florestal (SAAF), como por exemplo:

- **Financiamento de Projetos-Piloto Ambiciosos:** Criar uma linha de financiamento dentro do FEADER (Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural ou do fundo que eventualmente o substitua) especificamente dedicada a “Projetos de Demonstração Ambiental”. Estes projetos teriam de testar novas práticas (ex.: técnicas de controlo biológico de pragas) em explorações-piloto, com um acompanhamento científico rigoroso, mimetizando a abordagem do LIFE.
- **Aconselhamento Reforçado:** Financiar o SAAF para integrar especialistas em biodiversidade e ecologia nas equipas de apoio técnico, de modo a transferir diretamente o conhecimento científico mais recente para os agricultores.

Por seu turno, os Ecorregimes (*Eco-schemes*) deveriam ser mais elaborados e ter uma maior dotação, migrando da lógica de “apoio à prática” para a de “apoio à gestão de ecossistema”, como seria o caso graças a:

- Pagamentos Baseados em Resultados (*Performance-Based Payments*): Em vez de pagar apenas pela adoção de uma prática (ex.: deixar uma faixa de pousio), a PAC teria de evoluir para recompensar o agricultor com base em indicadores ecológicos concretos (ex.: aumento da população de polinizadores ou de aves específicas na exploração). Esta abordagem, testada em pequena escala em vários países, poria em prática a filosofia de conservação do LIFE.
- “Ecorregimes Plus” para *Habitats* Críticos: Criar Ecorregimes de nível superior (com remuneração mais elevada), exclusivamente para a gestão de áreas da Rede Natura 2000 ou para a proteção de espécies ameaçadas, intervindo em áreas não diretamente produtivas — uma função atualmente desempenhada pelo LIFE.

Finalmente, quer se mantenha o segundo pilar da PAC, quer este seja subsumido em algum outro fundo

mantendo porém os mesmos desígnios, este poderia chamar a si as intervenções de restauração ecológica, cuja prática se encontra até agora sob alçada do LIFE. Seria assim possível concretizar medidas como:

- **Restauração de Ecossistemas:** Destinar fundos do Desenvolvimento Rural para a reabilitação de elementos-chave da paisagem (reflorestação ripícola, criação de charcas permanentes, recuperação de turfeiras), com foco em resultados de biodiversidade a longo prazo, e não apenas em investimentos produtivos.
- **Compensação de Custos Não Agrícolas:** Compensar os agricultores não apenas pelas perdas de rendimento (*foregone income*), mas também pelos custos totais associados à gestão ativa de áreas de conservação, incluindo a monitorização.

A transição dos propósitos do LIFE para o âmbito da PAC não deveria ser apenas uma questão de realocação de fundos, mas sobretudo uma mudança de estratégia na gestão dos programas, passando a PAC a ser a força motriz não só da aplicação, mas também da descoberta de novas soluções ambientais. A proposta portuguesa teria de ser muito mais ambiciosa no seu esforço de conservação, de modo a conseguir preencher o vazio deixado pela perda do único fundo europeu com um mandato exclusivo de conservação.

A LPN considera a agricultura uma valiosa aliada na preservação da diversidade biológica. Caso o Programa LIFE deixe de existir, mais importante ainda se torna espelhar essa aliança, incorporando na PAC objetivos conservacionistas.

Scenar 2040: metodologia, cenários de política e implicações estruturais da Política Agrícola Comum*

PEDRO MIGUEL SANTOS

Diretor-geral, Consulai

Referências

TÍTULO: Scenar 2040 – A Scenario Study on the Common Agricultural Policy

AUTORES: Thomas Fellmann *et al.*

EDITOR: Joint Research Centre (JRC), Comissão Europeia

TIPO DE DOCUMENTO: Relatório

LOCALIZAÇÃO DO DOCUMENTO: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC142503>

IDIOMA: Inglês

NÚMERO DE PÁGINAS: 132

EDIÇÃO: 24 de outubro de 2025

O relatório *Scenar 2040 – A Scenario Study on the Common Agricultural Policy*, publicado em outubro de 2025 pelo Joint Research Centre (JRC) da Comissão Europeia, constitui um exercício prospetivo de referência sobre os impactos de diferentes orientações estratégicas da Política Agrícola Comum (PAC) no horizonte 2040. O relatório foi desenvolvido em estreita articulação com a DG AGRI, e dá continuidade aos exercícios *Scenar 2020* e *Scenar 2030*¹, incorporando agora o novo modelo de governação

da PAC 2023–2027, baseado nos Planos Estratégicos Nacionais.

O objetivo do estudo não foi o de avaliar políticas existentes nem propor desenhos concretos para a PAC pós-2027, mas sim analisar, de forma quantitativa e comparável, como diferentes prioridades estratégicas da PAC influenciam a produção agrícola, os mercados, o rendimento, o emprego, o ambiente e o comércio, mantendo constantes os restantes fatores macroeconómicos.

* Sobre o mesmo relatório, ver também o artigo do autor desta análise, publicado em novembro: <https://sapo.pt/artigo/e-se-acabassem-os-apoios-aos-agricultores-691b2a35f7bc778b433890a5> [Nota da equipa editorial]

¹ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC109053>

Abordagem metodológica

O exercício assenta na Integrated Modelling Platform for Agro-economic Commodity and Policy Analysis (iMAP – Plataforma de Modelação Integrada para Análise Agro-económica de Produtos e Políticas) do JRC, combinando três modelos complementares:

- **MAGNET**², um modelo utilizado para avaliar impactos macroeconómicos, redistribuição entre regiões, comércio internacional e efeitos no PIB
- **CAPRI**³, um modelo de equilíbrio parcial especificamente desenhado para a análise da agricultura, com forte desagregação regional na UE (até NUTS2), permitindo avaliar produção, preços, comércio e indicadores ambientais
- **IFM-CAP**⁴, um modelo ao nível da exploração agrícola, baseado em dados RICA, que permite captar a heterogeneidade estrutural das explorações em termos de dimensão económica, especialização produtiva e rendimento

A utilização integrada destes três modelos permite uma leitura coerente dos impactos desde o nível global ao nível microeconómico, assegurando consistência entre decisões individuais dos agricultores, funcionamento dos mercados e efeitos macroeconómicos.

O cenário de referência (*baseline*) foi “calibrado” com base no *EU Agricultural Outlook 2023*⁵, integrando projeções macroeconómicas, evolução demográfica, padrões de consumo e a implementação integral dos Planos Estratégicos da PAC 2023–2027.

O estudo analisou três cenários distintos:

- 1. Produtividade e Investimento (Prod&Inv)**
- 2. Ambiente e Clima (Env&Clim)**
- 3. Sem PAC (NoCAP)**

Em todos os cenários, e isso é importante referir, foi assumida a neutralidade do orçamento da UE, alterando-se apenas a distribuição dos apoios entre instrumentos e, conseqüentemente, os níveis de cofinanciamento nacional.

Cenário “Produtividade e Investimento”

Este cenário privilegia a competitividade, a inovação e o investimento, reduzindo o peso dos pagamentos diretos e dos pagamentos ambientais, e reforçando os instrumentos orientados para ganhos de eficiência produtiva.

A lógica subjacente é que o investimento em tecnologia, conhecimento e capital físico permite reduzir custos unitários e reforçar a posição da UE nos mercados internacionais.

Impactos na produção:

- Produção agrícola total da UE: +2% a +3%
- Cereais: +1,7%
- Oleaginosas: +2,3%
- Hortofrutícolas: +3%
- Produção pecuária: +3,8% (leite +1,8%)

Impactos nos preços e consumo:

- Preços dos alimentos ao consumidor: –0,5% a –1%
- Frutas e frutos secos: –2,7%
- Legumes e leguminosas: –2%
- A despesa alimentar das famílias reduz-se cerca de 0,5%

Comércio e autossuficiência:

- Exportações agroalimentares: +0,7% (+1,3 mil milhões €)
- Importações: –1,2% (–1,4 mil milhões €)
- Melhoria moderada da autossuficiência, sobretudo em cereais, oleaginosas e hortofrutícolas (ganhos de 1% a 3%, consoante o setor)

² <https://web.jrc.ec.europa.eu/policy-model-inventory/explore/models/model-magnet/>

³ <https://web.jrc.ec.europa.eu/policy-model-inventory/explore/models/model-capri-print/>

⁴ <https://web.jrc.ec.europa.eu/policy-model-inventory/explore/models/model-ifm-cap-print/>

⁵ https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2024-01/agricultural-outlook-2023-report_en_0.pdf

Emprego e rendimento:

- Emprego total no setor agroalimentar: +0,1%.
- Emprego nas culturas agrícolas: +0,6% (+45 000 postos de trabalho)
- Emprego na pecuária: -0,7% (-28 000 postos de trabalho)
- Benefícios concentrados em explorações médias e grandes, sendo estas as que se revelam com capacidade de mobilizar mais investimento

Impactos ambientais:

- Emissões agrícolas de GEE: +0,5% (+2 MtCO₂e)
- Aumento da intensidade de uso de *inputs*, embora de forma moderada

Cenário “Ambiente e Clima”

Neste cenário, a PAC é orientada prioritariamente para objetivos ambientais e climáticos, com reforço dos ecoregimes, compromissos agroambientais e apoio a práticas extensivas.

Impactos na produção:

- Produção agrícola total: -2% a -4%
- Cereais: -2,1%
- Oleaginosas: -2,9%
- Hortofrutícolas: -4,3%
- Produção pecuária: -5,2% (bovinos e ovinos até -10%)

Impactos nos preços e consumo:

- Preços dos alimentos ao consumidor: +0,5%
- Forte heterogeneidade regional, sendo mais pronunciada nos Estados-Membros onde a alimentação representa uma maior proporção do rendimento disponível, podendo aproximar-se de 1%

Comércio e autossuficiência:

- Exportações: -0,4% (-821 milhões €)
- Importações: +0,5% (+997 milhões €)
- Redução ligeira da autossuficiência (-1% a -3%, consoante o setor)

Emprego e rendimento:

- Emprego total no setor agroalimentar: +0,65% (+90 000 postos de trabalho)
- Emprego nas culturas agrícolas: +0,8%.
- Emprego na pecuária: +0,7%
- Efeitos mais homogéneos entre explorações, com menor penalização das pequenas explorações

Impactos ambientais:

- Emissões agrícolas da UE: -1,7% (-6 MtCO₂e)
- Aumento da diversidade de culturas na maioria das explorações
- Aumento das emissões fora da UE em +16 MtCO₂e, resultando num aumento líquido global de +10 MtCO₂e (*carbon leakage*)

Cenário “Sem PAC”

O cenário contrafactual “Sem PAC” simula a eliminação total dos apoios e das condicionalidades. Embora politicamente irrealista, permite avaliar o papel estrutural da política.

Impactos na produção e estrutura:

- Produção agrícola total: -5%
- Produção pecuária: -7,1% (bovinos -13%, ovinos/caprinos -13%)
- Superfície Agrícola Utilizada: -2,2% (corresponde a cerca de 3,6 milhões ha, ou seja, o equivalente à SAU portuguesa)

Impactos nos preços e consumo:

- Preços dos alimentos: +2% a +4%
- Frutas e legumes: aumentos próximos de +4%
- Aumento significativo da despesa alimentar, sobretudo em países de menor rendimento

Comércio e autossuficiência:

- Exportações: -1,8% (-3,4 mil milhões €)
- Importações: +3,9% (+4,7 mil milhões €)
- Deterioração da balança agroalimentar: -8,1 mil milhões € (-12,4%)
- Queda generalizada da autossuficiência em todos os grupos de produtos

Emprego e rendimento:

- Emprego no setor agroalimentar: -2,8% (o que corresponde a cerca de 250 000 postos de trabalho)
- Rendimento das explorações pequenas (< 50k€): -23%
- Rendimento das explorações grandes (>500k€): -6%
- Aumento do risco de abandono agrícola, sobretudo em regiões vulneráveis

Impactos ambientais:

- Emissões agrícolas da UE: -3%
- Aumento das emissões fora da UE: +20,6 MtCO₂e
- Redução da diversidade de culturas e aumento da intensidade em explorações remanescentes

Considerações finais

O exercício *Scenar 2040* evidencia, de forma particularmente clara, que a PAC continua a desempenhar um papel estrutural na coesão económica, social e territorial da União Europeia. Para além da sua função de apoio ao rendimento agrícola, a PAC revela-se determinante para:

- manter atividade agrícola em territórios vulneráveis, onde as condições naturais, demográficas

ou económicas limitam a competitividade do mercado

- evitar a concentração excessiva da produção em poucas regiões, contribuindo para um ordenamento mais equilibrado do território
- garantir alimentos seguros e a preços acessíveis, protegendo os consumidores, em particular os mais vulneráveis, de choques de oferta e de volatilidade excessiva dos mercados
- assegurar um nível mínimo de soberania e resiliência alimentar, num contexto geopolítico marcado por crescentes riscos, tensões comerciais e instabilidade climática

O estudo mostra também que as escolhas de política implicam *trade-offs* inevitáveis entre eficiência económica, sustentabilidade ambiental e coesão territorial. No entanto, a eliminação da PAC surge como o cenário claramente mais penalizador, tanto do ponto de vista económico como social e estratégico.

Este relatório (re)afirma a PAC como uma política estruturante da União Europeia, com impactos diretos na segurança alimentar, no território e na estabilidade dos sistemas agroalimentares. O desafio futuro não reside na sua existência, mas na capacidade de adaptar, diferenciar e tornar mais eficaz, conciliando produtividade, sustentabilidade e equidade num quadro europeu profundamente heterogéneo.

Maior, mais bem financiado e centrado nos bens públicos: Como renovar o orçamento da União Europeia

ANA FILIPE DE MORAIS

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)

Referência

TÍTULO: Bigger, better funded and focused on public goods: how to revamp the European Union budget

AUTOR/EDITOR: Zsolt Darvas, Roel Dom, Marie-Sophie Lappe, Pascal Saint-Amans e Armin Steinbach / Bruegel

TIPO DE DOCUMENTO: Relatório / Série Blueprint (N.º 37)

LOCALIZAÇÃO DO DOCUMENTO: <https://www.bruegel.org/sites/default/files/2025-07/Bruegel%20Blueprint%2037.pdf>

IDIOMA: Inglês

NÚMERO DE PÁGINAS: 190

ANO DA EDIÇÃO: 10 de julho de 2025

Palavras-chave: Orçamento da União Europeia, bens públicos, bem público europeu (BPE/GEP), bem público nacional (BPN/GNP), Quadro Financeiro Plurianual (QFP), recursos próprios

Este relatório, da série de estudos do Bruegel¹, integra o projeto sobre a reforma do orçamento da UE,

tendo por objetivo informar e influenciar o debate sobre o Quadro Financeiro Plurianual (QFP) para 2028-2034. Analisa a composição, o financiamento e os mecanismos de controlo das despesas do orçamento europeu e apresenta sugestões sobre a forma de os melhorar. Avalia em que medida as despesas atuais se destinam aos bens públicos europeus

¹ Projeto *Think tank* europeu especializado em economia, o Bruegel tem como objetivo melhorar a qualidade da política económica com investigação, análise e debate abertos e baseados em factos. Os membros do Bruegel incluem governos dos Estados-Membros da União Europeia (UE), empresas e instituições internacionais. O nome, proposto por Mario Monti, pretende ser uma abreviatura de *Brussels European and Global Economic Laboratory* (Laboratório Económico Europeu e Global de Bruxelas), mas foi também escolhido como homenagem a Pieter Bruegel, o Velho, o grande pintor flamengo.

(BPE)² e como deve ser reformulado o orçamento da UE para responder aos desafios das alterações climáticas, da competitividade, da defesa, do alargamento e da resposta a choques imprevistos.

A análise dos desequilíbrios entre as dotações orçamentais e os domínios em que a prestação de serviços a nível da UE oferece um maior valor acrescentado sugere a necessidade de um aumento significativo do orçamento comunitário, para que a UE possa cumprir os seus objetivos estratégicos. Define também critérios para as novas receitas do orçamento da UE – Recursos Próprios – e salienta que, uma vez que o financiamento de novos mecanismos de receitas tem de ser efetuado pelos orçamentos nacionais, a sua fundamentação deverá ser focada no apoio aos objetivos políticos da UE e não sustentar os debates com base no saldo líquido do próprio orçamento.

Os relatórios Draghi (2024) e Letta (2024)³, e os memorandos do Bruegel para 2024 dirigidos aos líderes da União Europeia, salientavam que a prossecução dos principais objetivos de política pública da UE – maior crescimento da produtividade, tornar a economia mais ecológica, salvaguardar a segurança, mantendo simultaneamente a coesão social – exige uma melhor coordenação e delegação de competências a nível da UE. O orçamento da União é o instrumento mais importante para estruturar e financiar essa ação coletiva, numa conjuntura em que a pressão da eficiência das despesas e da obtenção de receitas assume uma importância ainda mais elevada do que em períodos orçamentais anteriores.

Este projeto do Bruegel define a forma como o QFP pode ser reformado para melhor corresponder aos objetivos da UE, abordando quatro questões principais:

- a composição e a dimensão das despesas da UE;

- o sistema de receitas (recursos próprios);
- a conceção de um método orçamental mais orientado para os resultados;
- as implicações orçamentais de eventuais alargamentos da UE.

No capítulo 2 do relatório, é analisada a forma como as despesas da UE devem ser reorientadas para fornecer bens públicos europeus (BPE), ou bens que seriam mais eficazmente fornecidos coletivamente a nível da UE do que pelos governos nacionais, apresentando também uma análise pormenorizada dos objetivos desejáveis da UE para o QFP. Destaca as compensações entre a transferência das despesas não BPE para os orçamentos nacionais e o aumento da dimensão global do QFP, sugerindo a necessidade de um aumento substancial do orçamento da UE.

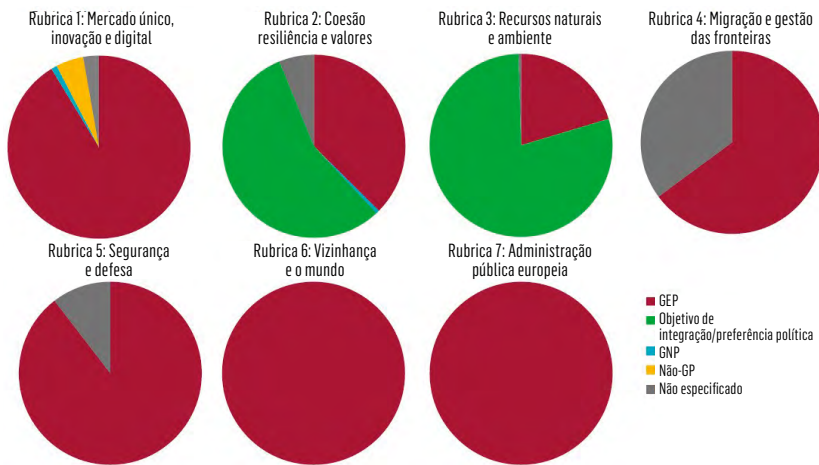
Refere que apenas metade da despesa atual da UE é canalizada para os BPE, enquanto outras despesas não relacionadas com os BPE, que representam cerca de 0,3% do Rendimento Nacional Bruto (RNB), deveriam ser transferidas para os orçamentos nacionais, libertando recursos para os BPE. Mesmo neste caso, o orçamento da UE continuaria a ser demasiado pequeno para acomodar os 0,9% do PIB de despesas adicionais necessárias para financiar totalmente esses BPE. Além disso, a UE continua a não dispor de um instrumento orçamental específico para fazer face, de forma atempada e coordenada, a crises de grande escala que exijam despesas conjuntas, como as pandemias ou os surtos migratórios.

No atual QFP 2021-2027, a rubrica 3 – Recursos naturais e ambiente (400 mil milhões de euros), é dominada pela Política Agrícola Comum (PAC), que apoia o rendimento dos agricultores e o desenvolvimento rural através do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER). Embora a segurança alimentar tenha alguns aspetos de interesse público, a aná-

² Um bem público europeu (BPE) pode ser definido como um bem que é insuficientemente fornecido sem intervenção pública e que deve ser fornecido a nível da UE para internalizar as externalidades e colher benefícios de escala, assegurando simultaneamente que as preferências locais são tidas em conta. O nível ótimo de fornecimento de um bem público é aquele que permite obter ganhos de eficiência, tendo simultaneamente em conta as preferências locais (Claeys e Steinbach, 2024).

³ Ambos igualmente objeto de fichas de leitura nesta edição da Cultivar.

Figura – Rubricas 1-7 do QFP 2021-2027 por categoria de despesa 1



Fonte: Bruegel

lise salienta que a PAC se baseia fortemente no apoio direto ao rendimento e nos subsídios setoriais, que os autores consideram não contribuir diretamente para a segurança alimentar, constituindo antes preferências políticas. Concluem que a PAC continua a refletir o apoio setorial nacional e não a provisão de bens públicos à escala da UE.

Por outro lado, consideram que os objetivos ambientais (por exemplo, os regimes ecológicos) e os programas como o Ambiente e a Ação Climática (LIFE) estão em conformidade com os princípios dos BPE, uma vez que visam desafios globais como a biodiversidade e as alterações climáticas. O Fundo para os Assuntos Marítimos e as Pescas aborda as externalidades negativas, como a sobrepesca, o que constitui também um BPE. No entanto, estas componentes dos BPE representam uma minoria do total.

Propõem o aumento para 1,7% do RNB, se 0,3% das atuais despesas não relacionadas com BEP, nomeadamente os subsídios agrícolas, forem transferidos para o nível nacional. Ou seja, a PAC deveria continuar a ser definida a nível da UE, mas o financiamento das suas componentes não BPE deveria passar para os orçamentos nacionais. Se a transferência das despesas não relacionadas com as despesas públicas para o nível nacional se revelar politicamente impossível, a dimensão do QFP deve ser aumentada para 2% do RNB, a fim de ter em conta as necessidades de despesas adicionais que seriam mais bem executadas a nível da UE;

No capítulo 3, é referido que a introdução de novos mecanismos de cobrança de receitas (novos “recursos próprios”) ou o aumento das contribuições com base nos rendimentos nacionais brutos dos Estados-Membros é irrelevante para o montante total cobrado, mas afeta o montante com que cada país contribui. No entanto, salienta que a introdução de novos mecanismos de receitas pode ajudar a alcançar os objetivos políticos da UE e contrariar os cálculos do saldo

líquido que dominam os debates orçamentais.

Analisa igualmente as fontes de receitas atuais e as propostas apresentadas pela Comissão Europeia, pelo Parlamento Europeu e pelo meio académico, destacando as anomalias persistentes no sistema de descontos que distorcem a equidade das contribuições para o orçamento da UE.

Apresenta propostas, nomeadamente uma taxa sobre o défice das despesas com a defesa, de forma a incentivar contribuições mais equitativas para a segurança europeia por parte dos países que atualmente gastam menos com a defesa e a integração da agricultura no Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da UE (RCLE), para acelerar a descarbonização do sector, gerando simultaneamente receitas orçamentais adicionais.

O capítulo 4 analisa a forma de melhorar a eficácia das despesas da UE através da reforma do método orçamental. Apoiar as ideias, apresentadas pela Comissão Europeia em fevereiro de 2025, de aplicar um quadro de desempenho aos fundos geridos pelos países da UE e de centralizar os instrumentos de competitividade e de política externa. Considera, no entanto, que os quadros de desempenho atuais, em especial no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, da política de coesão e da PAC, não são suficientes para dar resposta às necessidades, não incluindo indicadores de resultados claros,

processos de avaliação transparentes e comparabilidade dos planos nacionais. Além disso, referem que o papel alargado da Comissão Europeia – abrangendo a conceção, negociação, aprovação e avaliação dos planos nacionais e a avaliação dos impactos globais do mecanismo – cria um risco de conflitos de interesses e pode comprometer a objetividade. Os autores concluem que estas deficiências têm implicações importantes para a conceção do quadro de desempenho do primeiro pilar do próximo QFP, que prevê planos nacionais num contexto baseado no desempenho para aceder aos fundos, incluindo os fundos de coesão e agrícola.

O capítulo 5 avalia os impactos orçamentais de eventuais alargamentos da UE, defendendo que a avaliação de impacto relacionada com qualquer adição de novos membros da UE deve abranger tanto o orçamento da UE como os orçamentos nacionais. A alteração do panorama geopolítico da Europa, decorrente da guerra da Rússia com a Ucrânia, abriu as portas da UE a nove novos membros candidatos, com baixo nível de desenvolvimento económico. Acresce o enorme sector agrícola da Ucrânia, o que poderá ter profundas implicações para os dois maiores programas de despesas da UE: a política de coesão e a PAC. Conclui, no entanto, que o impacto financeiro do alargamento no QFP seria controlável, sublinhando que a avaliação deve igualmente ter em conta os ganhos económicos e fiscais que o alargamento gerará para os atuais membros da UE e para as suas receitas orçamentais nacionais.

Conclusões

O relatório Bruegel avalia o alinhamento das atuais despesas da UE com o conceito de bens públicos europeus e examina a contribuição que o orçamento da UE poderia dar para satisfazer as necessidades de despesa mais prementes da UE e com um financiamento mais baseado no desempenho. Proporciona uma reflexão exaustiva sobre a forma como o sistema orçamental da UE deve evoluir para apoiar uma União mais capaz e eficaz.

De acordo com a sua análise, a maximização desta eficiência exige a transformação do orçamento da UE em pelo menos quatro aspetos:

- **Alteração da composição do orçamento da UE** no sentido de privilegiar os bens públicos da União, afastando-se das despesas que também poderiam ser efetuadas de forma eficiente a nível nacional; proposta de concentração do QFP na prestação de BPE, como a ação climática, a investigação, a competitividade, as infraestruturas transfronteiriças e a segurança;
- **Aumento da dimensão do QFP**, para financiar e estruturar os investimentos públicos e as despesas que beneficiam a UE no seu conjunto: inovação, transição ecológica e digital, infraestruturas transfronteiriças, parcerias da UE e política económica externa (incluindo a ação internacional em matéria de clima);
- Uma **mudança na composição das receitas**, que deixam de ser contribuições dos Estados-Membros baseadas no rendimento nacional e passam a ser receitas ligadas a competências ou objetivos políticos comuns da UE, em domínios como o comércio, o clima e a defesa;
- Um **reforço do quadro que garante a qualidade das despesas da UE** intermediadas pelas autoridades nacionais ou locais, com base na experiência do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Recomendam alinhar o quadro de desempenho da PAC com o quadro geral da UE, introduzindo em todos os planos nacionais indicadores de resultados obrigatórios centrados na redução das emissões e na prevenção da degradação do ambiente e da biodiversidade

Para aumentar o seu valor acrescentado, o próximo orçamento da UE para sete anos, de 2028 a 2034, de acordo com a análise efetuada, deve ser estrategicamente orientado, mais bem financiado e mais eficaz, com um quadro de desempenho reforçado, gerindo simultaneamente o impacto orçamental dos futuros alargamentos da UE.

Relatório sobre “O Futuro da Competitividade Europeia”

EDUARDO LOPES

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)

Referência

Título: The future of European competitiveness

Autor: Mário Draghi, ex-presidente do Banco Central Europeu (BCE)

TIPO DE DOCUMENTO: Relatório

LOCALIZAÇÃO DO DOCUMENTO: https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en

IDIOMA: Inglês

NÚMERO DE PÁGINAS

Parte A | A competitiveness strategy for Europe (Uma estratégia de competitividade para a Europa): 69 p.

Parte B | In-depth analysis and recommendations (Análise aprofundada e recomendações): 328 p.

DATA DE EDIÇÃO: 9 de setembro de 2024

Palavras-chave: competitividade, comércio internacional, inovação, modelo económico, autonomia estratégica, autonomia tecnológica, investimento, segurança, emissão conjunta de dívida

Enquadramento e Objetivos

Solicitado pela Comissão Europeia, o Relatório sobre *O Futuro da Competitividade Europeia*, mais conhecido como *Relatório Draghi* (adiante referido como o Relatório), constitui uma análise estratégica acompanhada de recomendações, visando o reposicionamento económico da União Europeia (UE),

num contexto de crescente rivalidade económica e tecnológica entre as principais potências mundiais, designadamente os Estados Unidos da América (EUA) e a República Popular da China (China), e de desaceleração do comércio internacional.

O objetivo central do Relatório consiste em identificar as fragilidades estruturais da economia europeia, apresentando reformas institucionais e políticas destinadas a reforçar a competitividade, a autonomia estratégica e a sustentabilidade da UE. Draghi enfatiza que a Europa se encontra perante um “momento decisivo”, no qual deverá optar entre a estagnação

e a renovação do seu modelo económico e industrial. O autor destaca ainda que apenas quatro das 50 maiores empresas tecnológicas do mundo estão sediadas na Europa, evidenciando uma significativa lacuna tecnológica que compromete a competitividade do continente num contexto global onde a inovação assume um papel cada vez mais determinante para o sucesso económico.

O principal desafio da UE reside em preservar e reforçar a sua relevância num sistema internacional cada vez mais competitivo, no qual a capacidade de inovação e a autonomia estratégica assumem um papel cada vez mais determinante.

2. Diagnóstico e Contexto Global

O Relatório identifica e analisa as transformações que ocorreram no equilíbrio económico internacional, destacando a consolidação dos EUA e da China¹ como polos dominantes em matéria de inovação tecnológica, de investimento industrial e de influência geopolítica.

Os EUA destacam-se pela liderança em tecnologias de ponta, como inteligência artificial, semicondutores, biotecnologia e computação quântica, impulsionada por um forte investimento do setor privado e políticas públicas robustas de apoio à inovação. A China, por sua vez, consolidou-se como a segunda maior economia mundial, apoiada num investimento estatal intensivo, na promoção da autonomia tecnológica e da expansão internacional, sobretudo através da *Belt and Road Initiative*². Este modelo combina desenvolvimento económico e subsequente projeção geopolítica, constituindo um desafio estrutural à competitividade europeia.

Neste contexto, para responder a estas ameaças, foram identificadas três grandes áreas de ação para poder relançar o crescimento sustentável da UE:

Inovação: Déficit de investimento em inovação em relação aos EUA e à China;

Descarbonização: Custos energéticos elevados, que reduzem a competitividade industrial;

Segurança: Dependência externa de matérias-primas críticas e tecnologias estratégicas, agravada pela fragmentação regulatória e institucional.

Draghi estima que a UE necessite de um investimento adicional anual entre 750 e 800 mil milhões de euros para recuperar o atraso tecnológico e consolidar a sua base industrial. Para viabilizar este esforço financeiro, o Relatório propõe a emissão conjunta de dívida da UE, semelhante ao modelo utilizado pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência, com o objetivo de mobilizar recursos a uma escala compatível com os desafios estruturais que a Europa enfrenta.

3. Eixos Estratégicos da Competitividade Europeia

O Relatório propõe uma estratégia integrada assente em três eixos fundamentais a desenvolver, de forma coordenada, entre os Estados-Membros (EM):

1. Colmatar o Défice de Inovação:

A insuficiência de investimento em inovação é identificada como um dos principais obstáculos ao crescimento europeu. As empresas da UE investem menos de €270 mil milhões em investigação e desenvolvimento (I&D) do que as suas congéneres norte-americanas, e o setor tecnológico da Europa permanece subdimensionado. Grande parte da estrutura industrial europeia continua centrada em indústrias tradicionais, como a automóvel, enquanto setores emergentes, como a inteligência artificial, a biotecnologia e a robótica avançada, enfrentam dificuldades em se afirmar.

Draghi propõe a criação do estatuto de “Empresa Europeia Inovadora”, que facilitaria o acesso a regu-

¹ A China é a segunda maior economia do mundo em termos de Produto Interno Bruto (PIB), com os Estados Unidos a ocuparem a primeira posição. Em 2025, o PIB da China foi estimado em cerca de 19,23 biliões de dólares, enquanto o PIB dos EUA foi estimado em cerca de 30,51 biliões, segundo dados do Fundo Monetário Internacional (FMI).

² Embora seja muitas vezes referida em português pela designação inglesa (literalmente, Iniciativa Cintura e Rota ou Uma Cintura, Uma Rota, de *One Belt, One Road*), é frequentemente também designada por Nova Rota da Seda.

lamentação harmonizada em toda a UE, e defende o reforço dos investimentos públicos em tecnologias disruptivas. Sublinha ainda a importância da colaboração entre universidades e empresas, de modo a acelerar a transferência de conhecimento científico para o tecido produtivo.

II. Alinhar Descarbonização e Competitividade

A Europa lidera as políticas de sustentabilidade e comprometeu-se a alcançar a neutralidade carbónica até 2050. Contudo, a transição energética deve ser conduzida de modo a não comprometer a competitividade industrial, já que, presentemente, os preços da energia permanecem substancialmente mais elevados em relação aos principais concorrentes (EUA e China).

Draghi propõe uma estratégia energética europeia coordenada, baseada numa combinação de fontes renováveis, nomeadamente o nuclear, o hidrogénio e tecnologias de captura de carbono, assegurando a articulação entre descarbonização e competitividade. Sublinha igualmente a necessidade de modernizar as infraestruturas energéticas, como as redes elétricas, que atualmente limitam a expansão da energia renovável.

III. Reforçar a Segurança e Reduzir Dependências

A UE continua vulnerável devido à dependência de fornecedores externos, particularmente em setores críticos como os semicondutores e as matérias-primas estratégicas, representando um risco significativo num ambiente geopolítico instável.

O fortalecimento e a diversificação das cadeias de abastecimento, bem como o aumento da produção interna de materiais e tecnologias críticas, são essenciais para reduzir vulnerabilidades externas e garantir a resiliência económica da UE. Além disso, o autor apela a uma maior integração das capacidades de defesa dos países europeus.

4. Recomendações Setoriais

Para concretizar esta estratégia, o Relatório propõe o recurso a instrumentos financeiros comuns,

incluindo emissão de dívida europeia direcionada a projetos estratégicos, maior coordenação política e simplificação dos processos decisórios.

Sem estas reformas, a União Europeia enfrenta o risco de um declínio progressivo da sua relevância económica e tecnológica. A sua implementação permitiria, porém, dinamizar a economia, reforçar a segurança estratégica e reposicionar a Europa como líder em inovação e sustentabilidade.

O relatório identifica dez setores prioritários para intervenção estratégica europeia:

1. Energia;
2. Matérias-primas críticas;
3. Digitalização e tecnologias avançadas;
4. Indústrias de elevada intensidade energética;
5. Tecnologias limpas;
6. Setor automóvel;
7. Defesa;
8. Espaço;
9. Indústria farmacêutica;
10. Transportes.

5. Conclusão

Para que a Europa se mantenha competitiva, segura e próspera, serão necessárias reformas estruturais profundas e investimentos ambiciosos de grande escala. O futuro da UE dependerá da sua capacidade de colmatar o défice de inovação, conciliar a transição verde com a competitividade económica e reforçar a segurança num contexto internacional em rápida transformação.

Este Relatório constituiu uma das principais referências da Comissão Europeia na definição de um novo plano estratégico orientado para uma Europa mais próspera e competitiva de forma sustentável, nomeadamente na proposta do novo Quadro Financeiro Plurianual (QFP 2028-2034), que propõe uma maior centralização em torno dos Estados-Membros, simplificação dos programas existentes e um foco em áreas como a defesa e a transição ecológica.

O Futuro do Mercado Único

BERNARDO MACHADO

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)

Referência

TÍTULO: Much more than a market – Speed, Security, Solidarity – Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens

AUTOR: Enrico Letta, ex-primeiro ministro de Itália (2013-14)

TIPO DE DOCUMENTO: Relatório

LOCALIZAÇÃO DO DOCUMENTO: <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

IDIOMA: Inglês

NÚMERO DE PÁGINAS: 146

DATA DE EDIÇÃO: 10 de abril de 2024

Palavras-chave: Mercado Único, transição ecológica, transição digital, alargamento, segurança, livre circulação, investigação, inovação, educação

1. Objetivo e Enquadramento

O Conselho Europeu de junho de 2023 apelou «à redação de um relatório independente de alto nível sobre o futuro do Mercado Único para ser apresentado na sua reunião de março de 2024 e convid[ou] as próximas presidências do Conselho e da Comissão

a levar por diante este trabalho, em consulta com os Estados-Membros»¹.

Com o intuito de recolher uma reflexão dinâmica coletiva do Mercado Único, Enrico Letta envolveu num diálogo todos os governos nacionais e as principais instituições europeias, bem como todos os grupos parlamentares do Parlamento Europeu. Foram igualmente estabelecidas consultas com países que partilham o Mercado Único, mas não fazem parte da União Europeia (UE), e com todos os países candidatos à adesão à UE.

¹ https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/enrico-lettas-report-future-single-market-2024-04-10_en

Durante estes debates, e entre os muitos temas abordados, destacou-se um como predominante em todas as instâncias. Trata-se da questão do apoio e financiamento dos objetivos que, em conjunto, a UE identificou como centrais para os próximos anos e que parece agora ter abraçado de forma irreversível:

- O compromisso com uma transição ecológica e digital justa;
- A decisão de continuar com o alargamento;
- A necessidade de reforçar a segurança da União.

O relatório visa contribuir para uma reflexão sobre o futuro do Mercado Único com propostas concretas. Para isso, foi organizado em Seis Capítulos, onde são explorados aspetos técnicos e apresentadas recomendações políticas práticas.

2. Uma 5.ª Liberdade para melhorar a Investigação, Inovação e a Educação no Mercado Único

O Mercado Único foi construído com base em quatro liberdades fundamentais: o livre movimento de bens, serviços, pessoas e capital. No entanto, face aos desafios e oportunidades do século XXI, estas quatro liberdades não são suficientes para aproveitar o máximo potencial da União Europeia no domínio da inovação global e de uma economia baseada no conhecimento. Por isso, propõe-se a adição de uma 5ª Liberdade, consagrada no Título XIX do Tratado sobre o Funcionamento da UE.

Esta 5ª Liberdade deve abranger vários domínios, entre os quais a investigação, a inovação, os dados, as competências, o conhecimento e a educação.

É crucial explorar plenamente o potencial das nossas capacidades de investigação e desenvolvimento e maximizar as oportunidades oferecidas pelo Mercado Único. A Europa enfrenta uma necessidade urgente de dar prioridade ao estabelecimento de bases tecnológicas que promovam o conhecimento e a inovação, dotando os indivíduos, as empresas e os Estados-Membros das competências, infraestruturas

e investimentos necessários para permitir a prosperidade generalizada e a liderança industrial.

A 5ª Liberdade transcende a mera facilitação da circulação dos resultados (*outputs*) da investigação e da inovação, implicando, igualmente e de forma crucial, a integração dos motores da investigação e da inovação no cerne do Mercado Único, de modo a promover um ecossistema em que a difusão do conhecimento impulsiona tanto a vitalidade económica como o progresso social e o esclarecimento cultural.

A operacionalização da 5ª Liberdade requer uma abordagem multifacetada que abranja iniciativas políticas, melhorias nas infraestruturas, estruturas colaborativas e um compromisso com a promoção da inovação, da ciência aberta e da alfabetização digital.

3. Um Mercado Único para financiar objetivos estratégicos

Embora a União Europeia tenha estabelecido com firmeza uma série de objetivos ambiciosos, um desafio decisivo permanece sem solução: o financiamento destas aspirações.

A resolução deste desafio reside numa abordagem estratégica que aproveite o potencial do Mercado Único para mobilizar recursos privados e públicos de forma mais eficaz.

Primeiramente, o foco deve permanecer na mobilização de capital privado, visto que é a área onde a UE está mais atrasada: um mercado financeiro europeu mais integrado e robusto, capaz de canalizar poupanças para as necessidades de investimento. Por isso, é fundamental a formação de uma União de Poupanças e Investimentos, assente na incompleta União de Mercados de Capitais, visando reter a poupança privada europeia, mas também atrair recursos estrangeiros adicionais.

O próximo passo envolve o debate sobre os auxílios de Estado. Temos de desenvolver soluções ousadas e inovadoras que estabeleçam um equilíbrio entre,

por um lado, a necessidade de mobilizar rapidamente apoio público nacional direcionado para a indústria, na medida em que este aborda de forma proporcional as falhas do mercado e, por outro lado, a necessidade de evitar a fragmentação do Mercado Único.

Desbloquear investimento privado e redefinir a abordagem sobre os auxílios de Estado facilitará a criação das condições políticas necessárias para libertar outra dimensão essencial: os investimentos público-privados europeus.

Embora estes investimentos sejam fundamentais para garantir o cumprimento dos objetivos estratégicos da UE, por si só não são suficientes. Há três elementos centrais que devem ser incorporados na nossa abordagem para melhorar a forma como o dinheiro é aplicado e para aumentar o seu impacto.

- Incorporar os princípios da economia circular no Mercado Único;
- Tirar melhor partido das práticas de contratação pública;
- Reforçar as capacidades administrativas das organizações do setor público.

4. Um Mercado Único para apostar em grande: a escala importa

No complexo panorama geopolítico atual, não basta apenas confiar nos pontos fortes existentes. A influência futura da União Europeia depende do desempenho e da escalabilidade das nossas empresas. Esta lacuna tem implicações críticas para a inovação, a produtividade, a criação de emprego e, em última análise, a segurança da UE.

Contudo, nem todas as empresas e mercados da UE necessitam de uma maior dimensão. O nosso modelo, que prospera na ligação vital entre grandes e pequenas empresas, deve ser preservado, pois é a base da nossa economia social de mercado.

A necessidade de crescimento em escala diz respeito, em primeiro lugar, às finanças, à energia e às comu-

nicações eletrónicas, enquanto fatores essenciais de qualquer política industrial e de setores estratégicos que devem desempenhar um papel mais importante na promoção dos interesses da UE.

Considerações semelhantes podem ser feitas em relação à abordagem comum em matéria de defesa. A integração de uma dimensão europeia no setor da saúde tornou-se também crucial para garantir o acesso a todos os cidadãos da UE. Por fim, o setor dos transportes constitui um excelente exemplo de um domínio em que uma integração europeia mais profunda é decisiva para aproveitar todo o potencial do Mercado Único.

5. Um Mercado Único Sustentável para todos

Apesar dos sucessos do Mercado Único, enquanto pedra angular do crescimento económico, do progresso social e da melhoria das condições de vida, há um debate sobre a distribuição desses benefícios. Em particular, a perceção de que as vantagens do Mercado Único beneficiam principalmente indivíduos que já possuem os meios e as capacidades para aproveitar oportunidades transfronteiriças ou grandes empresas que podem facilmente expandir as suas operações por todos os Estados-Membros.

Foi por isso que a Política de Coesão foi implementada como um elemento fundamental do Mercado Único.

Para cumprir as suas promessas de prosperidade partilhada, o Mercado Único deve abordar várias necessidades vitais:

- Continuar a garantir a livre circulação de pessoas, mas também assegurar a «liberdade de permanência»;
- Garantir que qualquer desenvolvimento do Mercado Único inclua uma verdadeira dimensão social que assegure a justiça social e a coesão;
- Facilitar uma maior participação das pequenas e médias empresas (PME) no Mercado Único;
- Reforçar as regras de proteção dos consumidores.

6. Um Mercado Único para ir mais rápido e mais longe

Atualmente, o dinamismo e a eficiência do Mercado Único estão a ser significativamente prejudicados, sobretudo devido ao excesso de encargos regulatórios e burocráticos. Estas questões não só criaram uma barreira intolerável à aplicação eficaz das regras do Mercado Único, como também prejudicaram gravemente a competitividade das empresas, em particular das PME. Esta regulamentação excessiva impõe custos adicionais significativos às empresas, revelando-se insustentável para as PME e favorecendo inadvertidamente as empresas não europeias que não estão sujeitas às mesmas regras rigorosas.

Esta tendência para uma abordagem regulamentar avessa ao risco conduziu a um excesso de regulamentações sobrepostas, criando incerteza jurídica e impondo substanciais custos de conformidade. Políticas eficazes devem eliminar barreiras à livre circulação de bens, serviços, trabalhadores e capital, garantindo ao mesmo tempo que os direitos que facilitam essas liberdades são protegidos.

Estes desafios são abordados sistematicamente por meio de propostas organizadas em seis partes distintas. Esta estrutura reflete as fases cronológicas de elaboração, adoção, implementação e aplicação de regras, complementadas com iniciativas destinadas a simplificar as regulamentações existentes.

O relatório defende então que as instituições da UE devem dar prioridade inequívoca à utilização de regulamentos na formulação de regras vinculativas para o Mercado Único.

7. O Mercado Único além das suas fronteiras

Perante um cenário geopolítico cada vez mais complexo e imprevisível, a União Europeia é obrigada a alargar o seu foco para além das preocupações internas, colocando maior ênfase na dimensão externa do Mercado Único. Por isto, é premente equilibrar harmoniosamente a integração no mercado global e a garantia da segurança, com o objetivo de aumentar a nossa competitividade e resiliência.

A abordagem deve ter como objetivo alcançar um equilíbrio entre competitividade, independência estratégica e condições globais equitativas, evitando a imposição de regulamentações prejudiciais e, em vez disso, promovendo parcerias estratégicas baseadas em políticas bem fundamentadas.

Abordar eficazmente a segurança económica, aperfeiçoar a nossa política comercial, gerir o alargamento e reger as nossas relações com os principais parceiros estratégicos é fundamental para o futuro do Mercado Único.

Encontrar o equilíbrio certo em tempos incertos

HELENA ALEGRE

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)

Referências

TÍTULO: Finding the Right Balance in Uncertain Times*

AUTOR/EDITOR: OCDE

TIPO DE DOCUMENTO: Perspetivas Económicas da OCDE – Relatório Intermédio 2025

LOCALIZAÇÃO DO DOCUMENTO: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/09/oecd-economic-outlook-interim-report-september-2025_ae3d418b/67b10c01-en.pdf

IDIOMA: Inglês

NÚMERO DE PÁGINAS: 21

EDIÇÃO: setembro de 2025

Palavras-chave: inflação, crescimento global, política monetária, consumo, comércio internacional

O relatório *Finding the Right Balance in Uncertain Times*, publicado pela OCDE em setembro de 2025, oferece uma análise resumida de como evoluiu a economia global em 2025 e antecipa a provável evolução para os próximos anos. Simultaneamente, projeta as tendências futuras dos principais indicadores económicos, como a inflação, a taxa de desemprego e a previsível evolução dos mercados financeiros. Neste relatório, é destacado que num cenário global de incerteza e tensões comerciais, as políticas públicas devem promover o equilíbrio entre sustentabi-

lidade da dívida pública e abertura dos mercados, e que os bancos centrais se devem manter vigilantes preservando a estabilidade financeira e a contenção de riscos inflacionários. É ainda enfatizada a importância das reformas estruturais, como o aumento da concorrência, a modernização ao nível regulatório e o investimento nas tecnologias de inteligência artificial como forma de aumentar a produtividade, sustentar o crescimento económico e reforçar a resiliência das economias a choques externos.

O relatório apresenta, inicialmente, um breve sumário das suas principais constatações, seguindo-se o desenvolvimento, estruturado em quatro grandes

* OECD (2025), OECD Economic Outlook, Interim Report September 2025: Finding the Right Balance in Uncertain Times, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/67b10c01-en>

capítulos: desenvolvimentos recentes, projeções, riscos e incertezas e necessidades em termos de políticas.

No capítulo “Desenvolvimentos recentes”, é abordada a evolução recente da economia global, salientando-se a resiliência do crescimento económico, que se revelou substancialmente mais robusto do que o inicialmente projetado no início de 2025.

No primeiro semestre de 2025, a economia mundial expandiu-se mais do que o previsto, apresentando uma taxa de crescimento de 3,2%. Este desempenho inesperado deveu-se, em grande medida, ao crescimento do setor industrial impulsionado pela antecipação da produção e do comércio de bens, acautelando a introdução de taxas alfandegárias (tarifas aduaneiras) mais elevadas pelos Estados Unidos da América (EUA), e também ao aumento do investimento em setores de alta tecnologia relacionados com a inteligência artificial (IA), especialmente nos EUA e no Japão.

Este capítulo permite evidenciar que o anúncio da imposição de tarifas aduaneiras mais elevadas pelos EUA teve de facto um efeito positivo no

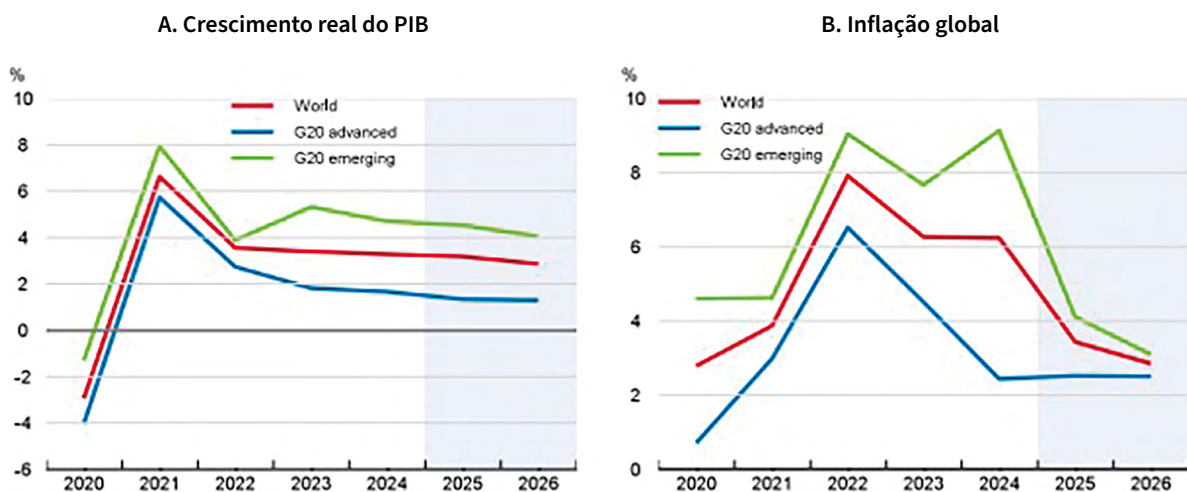
crescimento económico, devido ao aumento mundial da produção e troca de bens e serviços entre países, antecipando essas alterações tarifárias. No entanto, com a implementação efetiva das tarifas ao longo do tempo, as empresas tenderão a perder capacidade para absorver o acréscimo de custos, como se tem já vindo a verificar em alguns setores, o que torna inevitável um reajuste generalizado dos preços.

É também demonstrado que a economia mundial começa a dar sinais de abrandamento, pelo que são também analisados os principais riscos que já começam a impactar os mercados.

No segundo capítulo, intitulado “Projeções”, são apresentadas as previsões económicas globais para os próximos anos, e em particular, é analisada a evolução esperada do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e da inflação, bem como a dinâmica do comércio e do investimento até 2026.

Projeta-se que o crescimento global do PIB desacelere, passando de 3,3% em 2024 para 3,2% em 2025 e 2,9% em 2026, refletindo o fim do *front-loading*¹ e a persistência da elevada incerteza quando às políticas tarifárias (Figura 1). Projeta-se que o crescimento

Figura 1 – A. Evolução do PIB mundial e das economias avançadas e emergentes do G20; B. Evolução da inflação global mundial e das economias avançadas e emergentes do G20



Fonte: Perspetivas Económicas da OCDE – Relatório Intermédio 2025 e cálculos OCDE (p.16 do relatório)

¹ *Front-loading*, neste contexto, representa a antecipação da produção, comércio ou importações em resposta a alterações esperadas (ex.: futuras tarifas alfandegárias ou disrupções na cadeia de abastecimento). Savills. (2025, June 13). *From front-loading to FTZs: 7 supply chain tactics and their trade-offs*. Savills Industrial & Logistics Research.

do PIB nos EUA passe de 2,8% em 2024, para 1,8% em 2025 e 1,5% em 2026, enquanto na Zona Euro, deverá passar de 1,2% em 2025 para 1,0% em 2026. Já para a China, prevê-se também uma descida no aumento do PIB, de 4,9% em 2025 para 4,4% em 2026.

Relativamente à inflação, as projeções indicam um abrandamento na inflação global nos países do G20, a cair de 3,4% em 2025 para 2,9% em 2026 (Figura 1). A inflação subjacente permanecerá aproximadamente estável nas economias do G20 em torno de 2,6% em 2025 e 2,5% em 2026.² Na Zona Euro, prevê-se que a inflação permaneça moderada.

No capítulo seguinte, “Riscos e incertezas”, são abordados os principais fatores que podem alterar estas projeções.

Neste capítulo, evidencia-se que os riscos que afetaram as perspetivas económicas continuam significativos. A possibilidade de novos aumentos nas tarifas bilaterais, um eventual regresso das pressões inflacionistas, o agravamento das preocupações orçamentais ou uma reavaliação acentuada dos riscos nos mercados financeiros poderão traduzir-se num crescimento económico inferior ao antecipado.

É sublinhada a importância do estabelecimento de acordos que reduzam as barreiras pautais bilaterais atualmente existentes, de forma a reforçar o crescimento económico e comercial e baixar a inflação. Neste caso, dada a importância dos preços dos produtos alimentares e da energia nos cabazes de compras das famílias, aumentos elevados nos preços podem agravar a inflação a curto prazo e resultar em taxas de juros mais elevadas.

As vulnerabilidades orçamentais estão a restringir as condições financeiras e a limitar o crescimento. O aumento das taxas de rendibilidade das obrigações soberanas reflete défices elevados e persistentes e níveis historicamente altos de dívida pública, o que

intensifica os riscos de refinanciamento, podendo gerar impactos negativos sobre o sistema financeiro.

Além disso, as valorizações elevadas e voláteis de criptoativos representam um risco adicional para a estabilidade financeira, devido à crescente interligação com o sistema financeiro tradicional.

No último capítulo, “Necessidades em termos de políticas”, analisam-se as medidas de política económica necessárias para enfrentar os desafios atuais, com foco para a manutenção da estabilidade económica, controlo da inflação e a garantia da sustentabilidade fiscal.

Ao nível dos mercados, destaca-se a necessidade de um maior entendimento entre os países, de modo a promover a cooperação e o trabalho conjunto, tornando a política comercial mais transparente e previsível.

No que se refere à política monetária, sublinha-se que as instituições financeiras, e em particular os bancos centrais, devem manter uma supervisão atenta e ter a capacidade de reagir rapidamente aos riscos relativos à estabilidade dos preços, de forma a manter a inflação bem ancorada.

Aos governos, pede-se disciplina orçamental de forma a salvaguardar a sustentabilidade das dívidas soberanas. Poderá haver necessidade de políticas de ajustamento orçamental para conter a despesa e aumentar o peso das receitas. Indica-se que são necessários esforços, mediante a implementação de reformas estruturais, que melhorem o nível de vida dos cidadãos.

São necessárias medidas orçamentais credíveis e bem concedidas que salvaguardem a sustentabilidade da dívida pública e permitam manter a margem de manobra para reagir a choques futuros. As escolhas orçamentais são mais difíceis com as novas exigências de aumento de despesa com defesa e as

² Inflação Global – taxa que reflete a variação dos preços de todos os bens e serviços consumidos pelas famílias, incluindo alimentos e energia; Inflação subjacente – taxa que reflete a variação dos preços de bens e serviços na economia, excluindo flutuações acentuadas, como alimentos e energia.

pressões decorrentes do envelhecimento da população e das alterações climáticas.

Com a capacidade orçamental cada vez mais limitada, as políticas estruturais podem ajudar a atenuar fatores adversos ao crescimento. Os principais fatores subjacentes ao abrandamento do crescimento mundial estão relacionados com a falta de investimento e a escassez de mão-de-obra. Políticas que reforcem a dinâmica concorrencial nos mercados de bens, que atenuem essa escassez de mão-de-obra e melhorem a governação económica podem contribuir para ultrapassar este abrandamento.

No final deste capítulo, que de resto coincide com o fim do relatório, é reservado um parágrafo para a recomendação de que os governos devem incentivar o desenvolvimento e a disseminação das tecnologias baseadas na IA. Considera-se que, no futuro, estas serão determinantes para o surgimento de novas oportunidades económicas. Encorajam-se reformas estruturais que promovam a adoção mais ampla

dessas tecnologias e que implementem as necessárias medidas para promover a concorrência entre empresas de IA, impedindo que grandes empreendimentos do setor possam constituir monopólios de mercado.

É ainda referido que estudos recentes publicados pela OCDE indicam que a adoção de reformas estruturais em alguns países do G20 que incentivem o uso de tecnologias de IA poderão aumentar o crescimento anual do PIB em até 0,4 pontos percentuais.³

Em suma, o que o relatório pretende evidenciar é que, embora a economia global se tenha mostrado mais resiliente do que se antecipava, persistem riscos claros: incerteza tarifária, incerteza política e vulnerabilidade dos sistemas financeiros. São dados alertas para a necessidade de políticas estruturais, orçamentais e económicas equilibradas, que consigam gerir de forma adequada as vulnerabilidades existentes sem que seja comprometido o crescimento e a sua resiliência futura.

³ OECD/BCG/INSEAD (2025), *The Adoption of Artificial Intelligence in Firms: New Evidence for Policymaking*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f9ef33c3-en>

Edições publicadas:

- CULTIVAR N.º 1 – Volatilidade dos mercados agrícolas
- CULTIVAR N.º 2 – Solo
- CULTIVAR N.º 3 – Alimentação sustentável e saudável
- CULTIVAR N.º 4 – Tecnologia
- CULTIVAR N.º 5 – Economia da água
- CULTIVAR N.º 6 – Comércio internacional
- CULTIVAR N.º 7 – O risco na atividade económica
- CULTIVAR N.º 8 – Biodiversidade
- CULTIVAR N.º 9 – Gastronomia
- CULTIVAR N.º 10 – Trabalho na agricultura e as novas tendências laborais
- CULTIVAR N.º 11 – População e território rural
- CULTIVAR N.º 12 – Alterações climáticas
- CULTIVAR N.º 13 – Cadeia de valor do setor agroalimentar
- CULTIVAR N.º 14 – O eucalipto
- CULTIVAR N.º 15 – Bioeconomia
- CULTIVAR N.º 16 – Digitalização
- CULTIVAR N.º 17 – Ensino agrícola
- CULTIVAR N.º 18 – Energia na agricultura
- CULTIVAR N.º 19 – Macroeconomia e agricultura
- CULTIVAR N.º 20 – Abastecimento alimentar – que fronteiras?
- CULTIVAR N.º 21 – Sistemas agroflorestais
- CULTIVAR N.º 22 – Edição Especial
- CULTIVAR N.º 23 – Impactos agroambientais: metodologias de quantificação e valorização económica
- CULTIVAR N.º 24 – A vinha e o vinho
- CULTIVAR N.º 25 – Investimento na agricultura
- CULTIVAR N.º 26 – Agricultura biológica e outros modos de produção sustentável
- CULTIVAR N.º 27 – Custos de contexto
- CULTIVAR N.º 28 – Estruturas agrárias
- CULTIVAR N.º 29 – Indústria agroalimentar
- CULTIVAR N.º 30 – Melhoramento e técnicas genómicas
- CULTIVAR N.º 31 – Sequeiro
- CULTIVAR N.º 32 – Cooperativas
- CULTIVAR N.º 33 – Dados na agricultura
- CULTIVAR N.º 34 – O futuro da Política Agrícola Comum

NOTA DE APRESENTAÇÃO

A *CULTIVAR* é uma publicação de cadernos de análise e prospetiva, sob a responsabilidade editorial do GPP – Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral, do Ministério da Agricultura e Mar. A publicação pretende contribuir, de forma continuada, para a constituição de um repositório de informação sistematizada relacionada com áreas nucleares suscetíveis de apoiar a definição de futuras estratégias de desenvolvimento e a preparação de instrumentos de política pública.

A *CULTIVAR* desenvolve-se a partir de três linhas de conteúdos:

- «**Grandes Tendências**» integra artigos de análise de fundo realizados por especialistas, atores relevantes ou parceiros sociais.
- «**Observatório**» pretende reunir, tratar e disponibilizar um acervo de informação e dados estatísticos de reconhecido interesse e que poderão não estar diretamente acessíveis ao grande público.
- «**Leituras**» destina-se à divulgação de documentos de organizações, nomeadamente aqueles a que o GPP tem acesso nos diversos *fora* nacionais e internacionais, ou ainda outros textos, livros, etc. considerados relevantes.

