



# Política Agrícola Comum Da origem à actualidade

*Por Laura Tarrafa, Pedro Santos e Ângela Dias*

*Há 32 anos, Portugal entrou na então CEE e, a partir daí, os preços mais justos à produção transformaram-se em autênticos “inimigos públicos” do sistema dominante desta PAC e de outros acordos a um ponto tal que chega a ser formalmente proibido procurar garantir, através de políticas públicas, escoamento e melhores preços à produção Nacional.*

8.º CONGRESSO DA CNA E DA AGRICULTURA FAMILIAR PORTUGUESA COIMBRA,  
15 DE ABRIL DE 2018

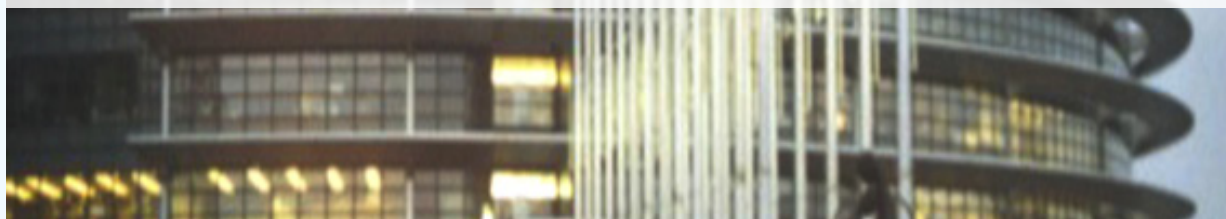
Co-financiado por:



PROGRAMA DE  
DESENVOLVIMENTO  
RURAL 2014-2020



UNIÃO EUROPEIA  
Fundo Europeu Agrícola  
de Desenvolvimento Rural  
A Europa Investe nas Zonas Rurais



## 1. A História da PAC

A II Grande Guerra (1939-1945) deixou parte do mundo destruído, política e economicamente, especialmente uma Europa que foi palco de grande parte desta destruição. A necessidade de reconstrução dos países da Europa Central (Alemanha Ocidental-RFA, França, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo) levou à assinatura do Tratado de Roma a 25 de Março de 1957, com entrada em vigor a partir de 1958. Na prática, estão representados dois tratados: o Tratado Constitutivo da Comunidade Económica Europeia (CEE) e o Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia da Energia Atômica (*Euratom*).

A carência agro-alimentar verificada no pós-guerra conduziu os países fundadores da CEE a criar a primeira Política Agrícola Comum – PAC, datada de 1962. Os objectivos da primeira PAC, definidos no artigo 39.º do TFUE (Tratado Fundador da União Europeia), estão, ainda hoje, vigentes, orientando a aplicação da política (Figura 2).

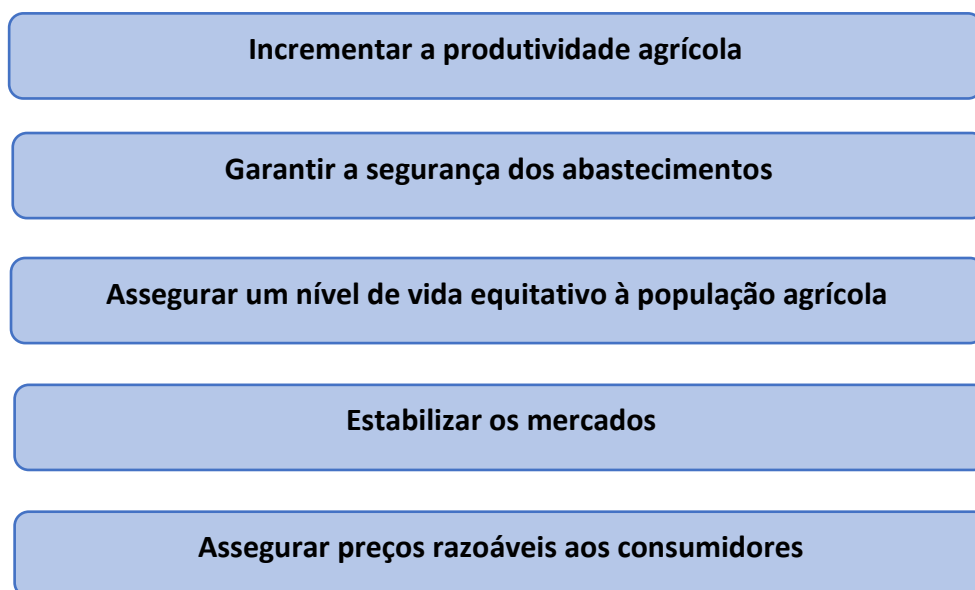


Figura 2 – Objectivos da PAC

Para tal, a PAC garantia preços mínimos à produção através da regulação do mercado. A gestão dos produtos no mercado, exigida pela queda dos preços à produção, passa pela existência de um preço de intervenção que permitia a retirada dos produtos (a baixo preço) do mercado. Este mecanismo era accionado até que os preços normais fossem repostos. Outro mecanismo de protecção dos preços era a aplicação de tarifas aduaneiras sobre os produtos agrícolas, sendo que as receitas eram aplicadas no

pagamento de despesas associadas à retirada dos produtos agrícolas dos mercados e nas ajudas à exportação. Com a PAC, é privilegiado o consumo da produção interna (comunitária), exceptuando-se a alimentação animal.

Passadas mais de duas décadas da criação da primeira PAC, em 1984, assiste-se a um excedente de produção de alimentos para as necessidades dos países membro. A entrada em funcionamento do mecanismo de controlo de mercado acresce as despesas da PAC e a produção acumula-se. Era preciso fortalecer e alargar os mecanismos de controlo do mercado. Começam a ser introduzidos instrumentos de regulação do mercado como as quotas à produção.

Em 1986, paralelamente à entrada de Portugal na CEE e na PAC, iniciam as negociações da 8.ª Ronda do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio - GATT, que teve lugar no Uruguai. Decorreu com o objectivo de diminuir as tarifas de importação e a abertura dos mercados, sendo somente nesta ronda que é incluído o sector agrícola. É este acordo que dá forma à actual Organização Mundial do Comércio (OMC), contudo sem finalização das negociações. No mesmo ano, a 28 de Fevereiro, é assinado o Acto Único Europeu, que cria a Cooperação Política Europeia (CPE), constituída pelo objectivo de afirmação da identidade europeia em matéria de política externa, via do reforço da solidariedade entre os países membros, pela harmonização de pontos de vista, na procura de uma unidade de posicionamento. Ao longo da aplicação da PAC, foram sendo alteradas regras de funcionamento, fortemente influenciadas pela OMC.

Estas políticas acertam a marcha com os acordos de livre comércio mundiais, após a resolução dos problemas de abastecimento da União Europeia. Como se verifica pela eliminação das políticas públicas de regulação do mercado e da produção e da redução e dissimulação das políticas públicas.

Em 1992, a PAC deslocaliza o apoio inicialmente aplicado ao mercado para o apoio ao produtor. Na prática, deixa de haver a garantia dos preços à produção, pois o apoio para manutenção dos preços é reduzido e canalizado para os pagamentos directos ao produtor. Este pagamento tem por base a área de produção (hectare) e num histórico de rendimento/produção, nas culturas vegetais, e com base no número de animais (valor limitado) em CN/ha, na produção animal. O descontrolo dos preços à produção no mercado tem como objectivo reduzir os preços, para valores mais competitivos no mercado mundial, baixar os níveis de produtividade e reduzir as ajudas à exportação.

Estes sinais demonstram a influência e encaminhamento para uma economia de mercado liberalizada onde, pela constituição da OMC, é inaceitável a existência de ajudas à exportação. É nesta fase que as políticas agrícolas atentam às questões ambientais e de sustentabilidade da actividade, sendo introduzidas medidas de acompanhamento da PAC: Medidas Agro-ambientais, Florestação de Terras Agrícolas e Reforma antecipada.

O anunciado pagamento ligado à produção dura pouco tempo. Em 2003 as ajudas são desligadas da produção. O pagamento feito aos agricultores tem como objectivo assegurar o rendimento, sem necessidade de produzir, sendo apenas exigido que cuidem dos terrenos agrícolas e cumpram com os padrões de segurança alimentar, ambiental, saúde animal e bem-estar. É criado um 2.º Pilar da PAC – Desenvolvimento Rural, e as preocupações ambientais reflectem-se através da introdução das regras da Condicionalidade ambiental, que fazem confluir as ajudas directas da PAC com a “caixa verde” da OMC.

Em 2013, verifica-se que a evolução da política agrícola centra-se no aprofundar do desligamento das ajudas directas à produção. Há novamente um reforço de políticas “verdes”, como é exemplo o *Greening* e aclara-se a ideia tendencial do pagamento pelos serviços ao ecossistema prestados pelos agricultores. Aliado a estas transformações encontra-se a introdução de criação de seguros agrícolas ao rendimento de forma voluntária.

## **Acordos de Livre Comércio**

A história da PAC é indissociável da evolução dos acordos de livre comércio (Figura 1).

As primeiras cinco rondas (GATT) - 1.ª Genebra (1947), 2.ª Annecy (1949), 3.ª Torquay (1950-51), 4.ª Genebra (1955-56) e 5.ª Dillon (1960-61) - centraram-se na discussão das tarifas. Só em 1964-67, com a triplicação do número de países participantes, é introduzida na discussão a aplicação de medidas *antidumping*<sup>1</sup>. A 7.ª ronda, com a

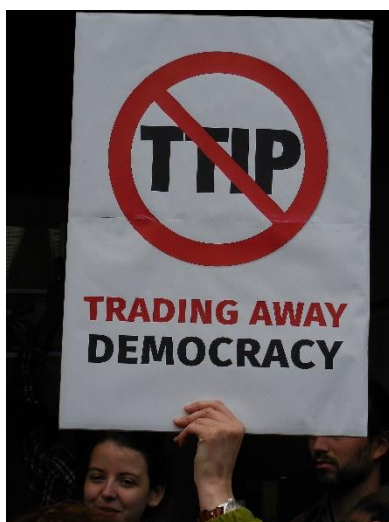
---

<sup>1</sup> *Dumping* - Prática comercial em que uma ou mais empresas de um país vendem os produtos, mercadorias ou serviços a preços muito abaixo de seu valor justo para outro país, com o objectivo de prejudicar e eliminar os concorrentes e a dominar o mercado.

participação de 102 países, discutiu tarifas, medidas não tarifárias e cláusula de habilitação.

A última ronda, Uruguai (1986-94), inclui a agricultura, tarifas, serviços, propriedade intelectual, medidas de investimento, novo marco jurídico e a OMC. Este processo negocial foi dificultado pelo inclusão do sector agrícola que fez falhar as negociações da 8.ª Ronda, na conferência em Bruxelas (1990). Contudo, as investidas de liberalização dos mercados são inúmeras, sendo aprovado o denominado *Blair House* – acordo entre EUA e UE, que na prática resulta no término de preferência de consumo interno comunitário dos cereais (1992). O início da usurpação dos princípios fundadores da PAC.

A OMC substitui o GATT, após novas negociações na conferência de Marraquexe, em 1994, e são estabelecidas as ajudas públicas permitidas (criação da caixa verde).



*Figura 1 - Protestos contra o TTIP*

Já nos anos 2000, iniciam as negociações da Ronda de Doha da OMC, mas nunca foram encerradas. No entanto, a influência da OMC é muito forte na definição da PAC. Este impasse está ligado à crise económica que a Europa atravessava. Desta feita, a Europa opta por estabelecer acordos bilaterais de livre comércio, como é exemplo o TTIP - Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento e o CETA - Acordo Integral de Economia e Comércio.

### **Ajudas Directas aos agricultores**

As ajudas directas da PAC, iniciadas em 1962, estão profundamente ligadas ao controlo do mercado, através da garantia de preços garantidos à produção. Contudo, foi-se

assistindo à redução dos apoios públicos aos preços garantidos na produção, que ainda mantinham a obrigação de cultivar as terras, e com o objectivo também de garantir os rendimentos dos agricultores.

O desligamento das ajudas directas à produção, ocorrido em 2003, e o seu aprofundamento nos anos seguintes, modifica fortemente a realidade da agricultura e os resultados práticos da PAC. Simultaneamente assiste-se ao “esverdeamento” das ajudas directas, com as regras da condicionalidade, mais tarde do *Greening*; à crescente ideia do pagamento dos serviços públicos e à criação de seguros agrícolas ao rendimento (voluntário).

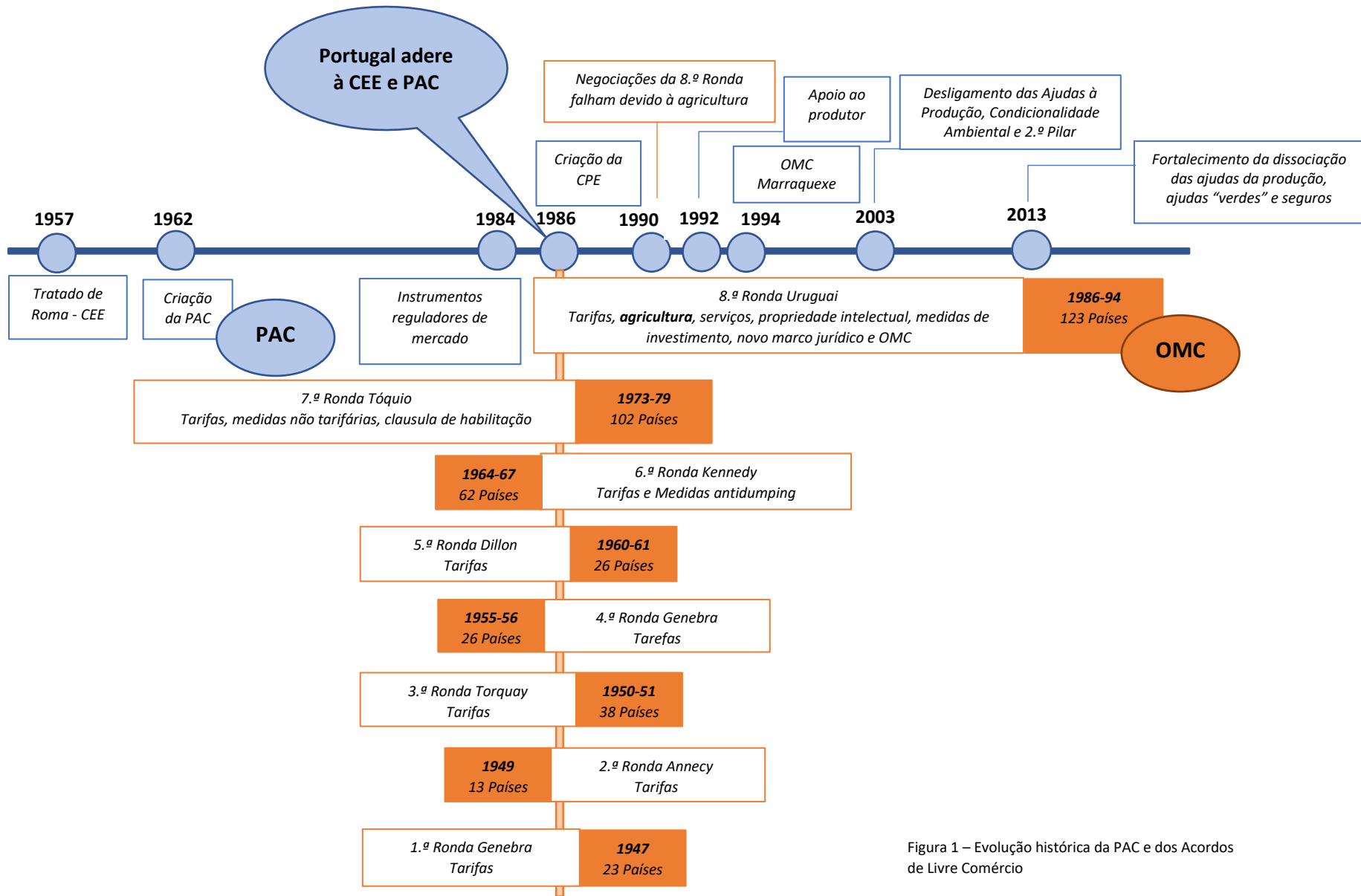


Figura 1 – Evolução histórica da PAC e dos Acordos de Livre Comércio

## 2. A PAC em números

### • Despesas da PAC

As políticas agrícolas e dos mercados aplicadas desde 1980 têm-se reflectido directamente na evolução das despesas da PAC. A introdução de novos ou a eliminação de instrumentos reflecte-se na diversidade patente na Figura 2.

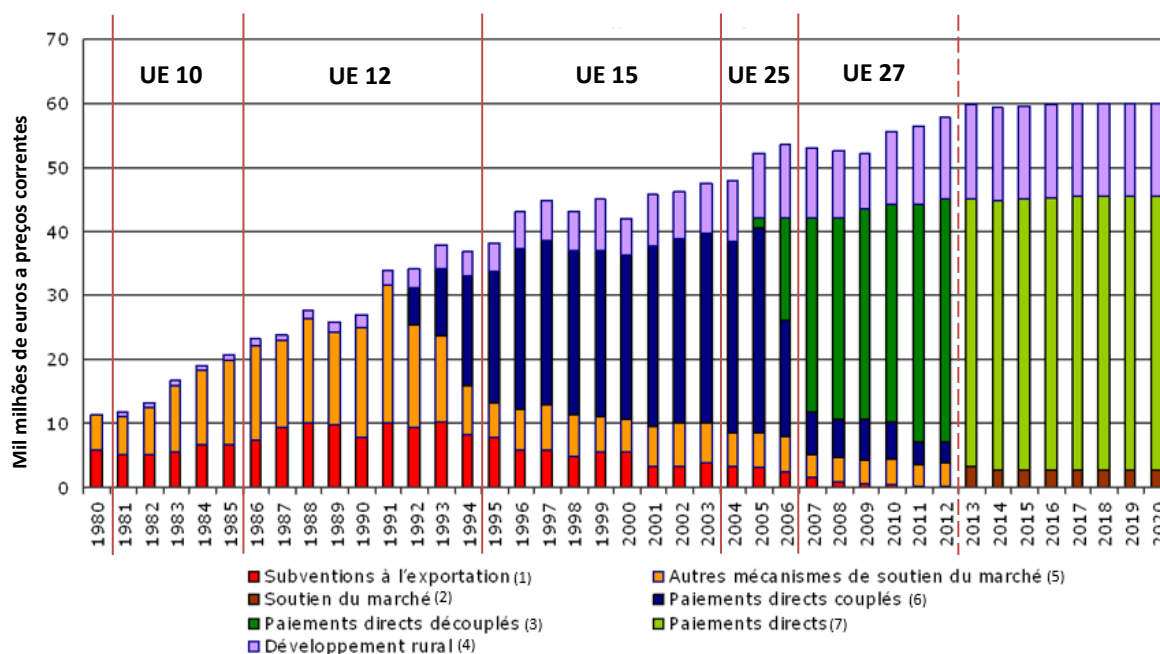


Figura 2 - Evolução das despesas da PAC entre 1980 e 2020. Fonte: *DG Agriculture et développement rural*.

Legenda: (1) Subsídios de exportação, (2) Suporte de mercado, (3) Pagamentos directos dissociados, (4) Desenvolvimento Rural, (5) Outros mecanismos de apoio ao mercado, (6) Pagamentos directos associados e (7) Pagamentos Directos.

Numa primeira fase (1980), apenas existiam subsídios à exportação e mecanismos de controlo dos mercados, atingido a despesa total da PAC pouco mais de 10 mil milhões de euros (preços correntes). Posteriormente, com a introdução do desenvolvimento rural, a despesa total aumenta (triplica após 10 anos), sendo bastante considerável o apoio a mecanismos de controlo de mercado.

É a partir de 1992 que são introduzidos os pagamentos directos associados à produção, que ganham força, tornando-se dominadores no orçamento até 2005, ano em que é introduzida a figura do pagamento directo dissociado da produção, posteriormente substituído em 2012, pelos pagamentos directos. Neste ano, as despesas com a PAC aproximam-se dos 60 mil milhões de euros (preços correntes).

Actualmente (2013-2020), apenas figuram o financiamento ao Desenvolvimento Rural, Pagamentos Directos e Suporte de Mercado. Desta feita, foram eliminadas as ajudas directas associadas e dissociadas da produção (incluídas nos Pagamentos Directos),



Outros mecanismos de apoio ao mercado e o subsídio à exportação. De momento o orçamento total já atinge os 60 mil milhões de euros (preços correntes), seis vezes mais do que 1980.

Há um crescente apoio ao rendimento do agricultor, desligado da produção, em detrimento de mecanismos de controlo de mercado e de preços garantidos à produção.

- **Rendimento médio dos agricultores**

Dados mais recentes revelam que, apesar das ajudas da PAC estarem orientadas para compensar os rendimentos aos agricultores, este continuam, na maioria dos países da UE, com rendimentos (rendimento médio por agricultor, sem apoio da PAC, e com o apoio médio da PAC) inferiores aos rendimentos médios brutos da economia global (ordenados e salários médios brutos) (Figura 3). Destaca-se que Portugal segue a tendência europeia na desigualdade do rendimento.

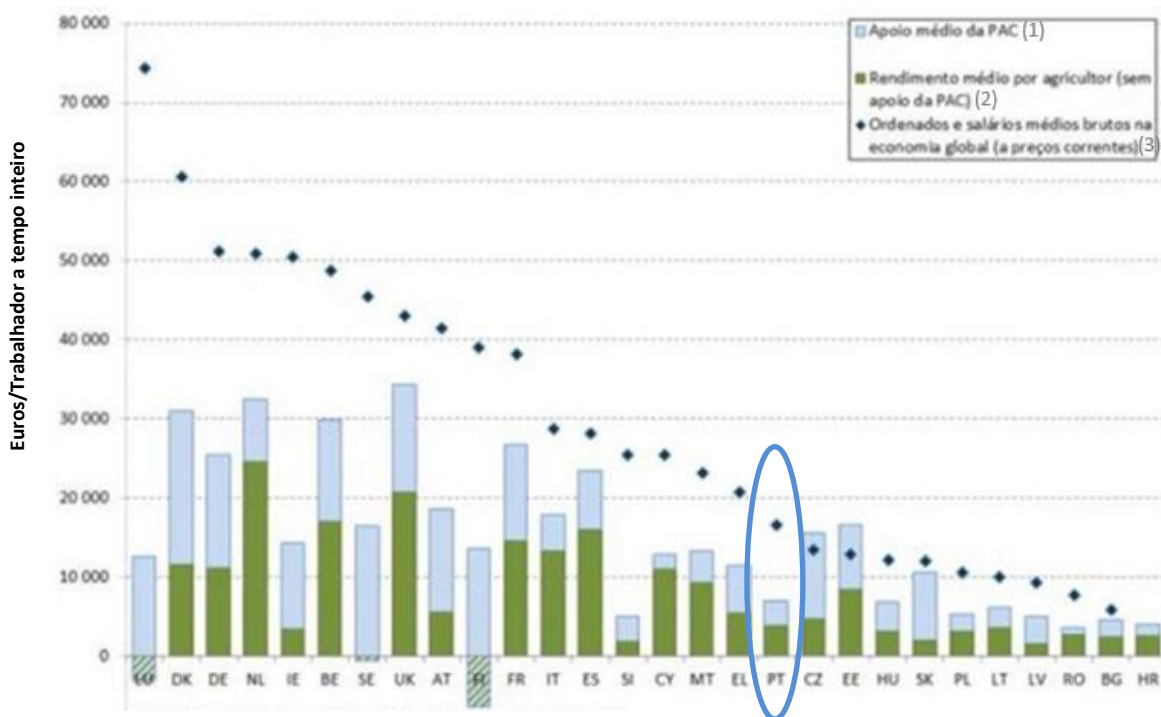


Figura 3 - Rendimentos médios dos agricultores vs. rendimentos médios globais.

Fonte: DG AGRI com base em dados da DG AGRI e do Eurostat [2011-2013].

Legenda: (1) Apoio médio da PAC: Subvenções à exploração por trabalhador (inclui cobertura de um eventual rendimento de mercado negativo). (2) Rendimento médio por agricultor (sem apoio da PAC): rendimento empresarial por trabalhador – subvenções à exploração. (3): Ordenados médios e salários brutos na economia global (a preços constantes).

Nota: Áreas com riscas (LU e FI): O apoio da PAC não inclui o apoio ao investimento: o rendimento médio por agricultor sem apoio da PAC foi negativo no período considerado.

- **Evolução do número de agricultores na UE**

Dados da EUROSTAT apontam para uma progressiva diminuição do número de explorações agrícolas nos países que entraram para o mercado único (Figura 4).

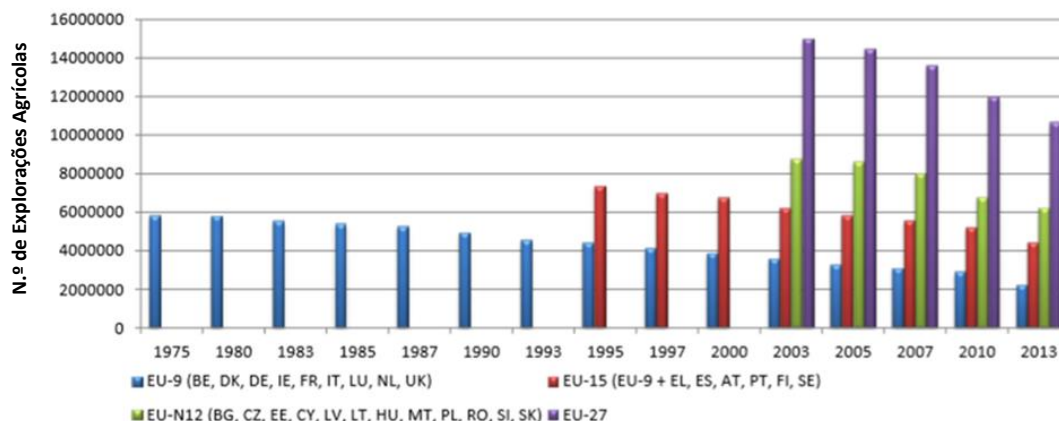


Figura 4 - Evolução do número de explorações agrícolas na UE [1975-2013]  
Fonte: EUROSTAT

- **Evolução da despesa da PAC e o peso no total da UE**

Constata-se que, desde os anos 80, o peso da despesa da PAC no Orçamento da UE e o peso da despesa da PAC têm decaído (Figura 4).

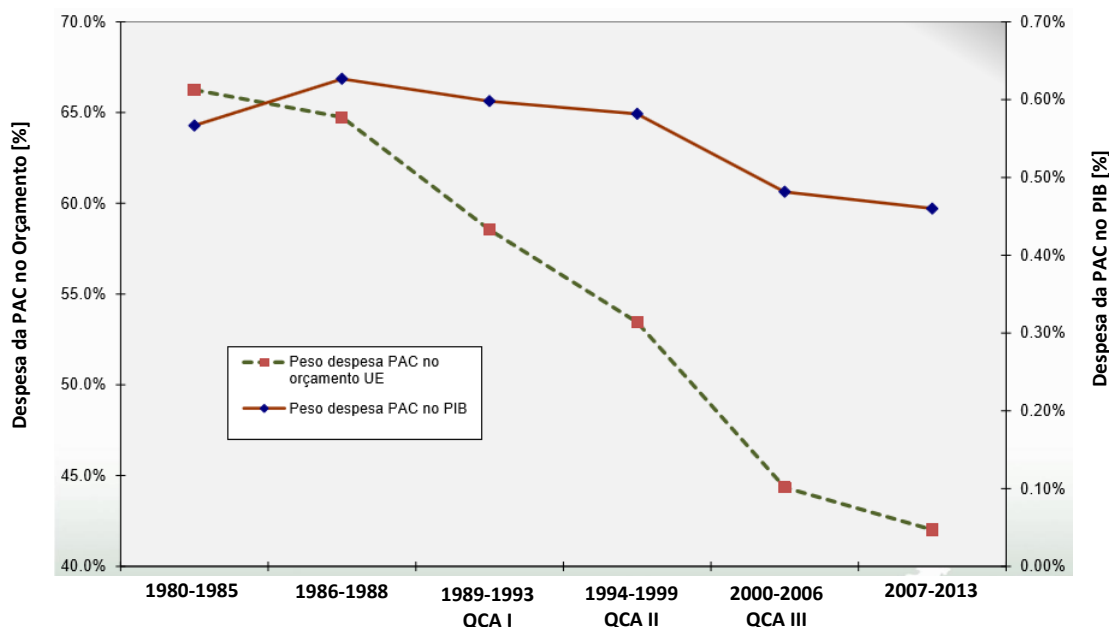


Figura 5 - Evolução da despesa da PAC e o peso total da UE

## Actual Arquitectura da PAC

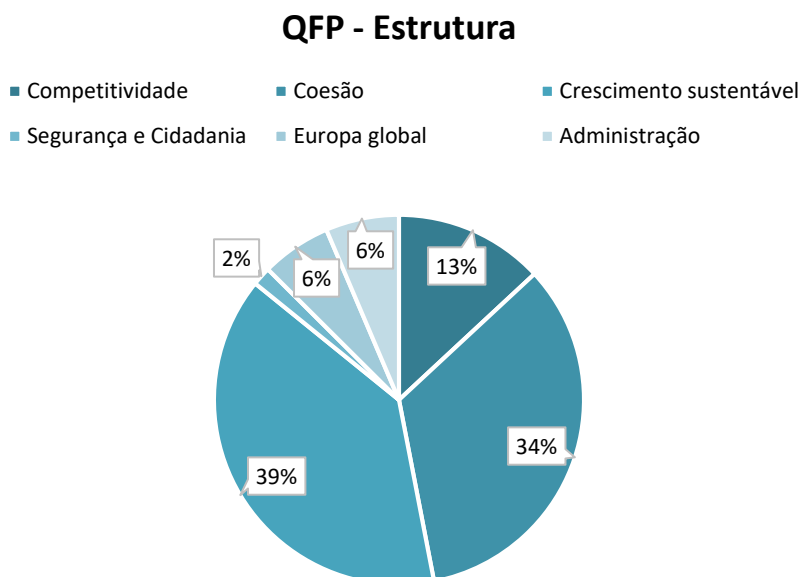
O quadro financeiro plurianual (QFP), existente desde 1988, é o programa das despesas plurianual (período mínimo de cinco anos) que traduz as prioridades políticas da União, com a limitação das despesas da UE.

É neste instrumento que são definidos os Fundos Estruturais, o Fundo de Coesão, os programas comunitários, a Política Agrícola Comum (PAC) e os valores financeiros.

*O Conselho, deliberando de acordo com um processo legislativo especial, adopta um regulamento que estabelece o quadro financeiro plurianual. O Conselho delibera por unanimidade, após aprovação do Parlamento Europeu, que se pronuncia por maioria dos membros que o compõem.*

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia - TFUE (n.º 2 do art. 312º)

O actual QFP (2014-2020) inclui seis rubricas, com uma dotação global de despesas de autorização de 959.988 milhões de euros (preços constantes de 2011). Esta dotação global de despesas divide-se como consta na figura seguintes:



*Figura 6 - Quadro Financeiro Plurianual (2014-2020)*

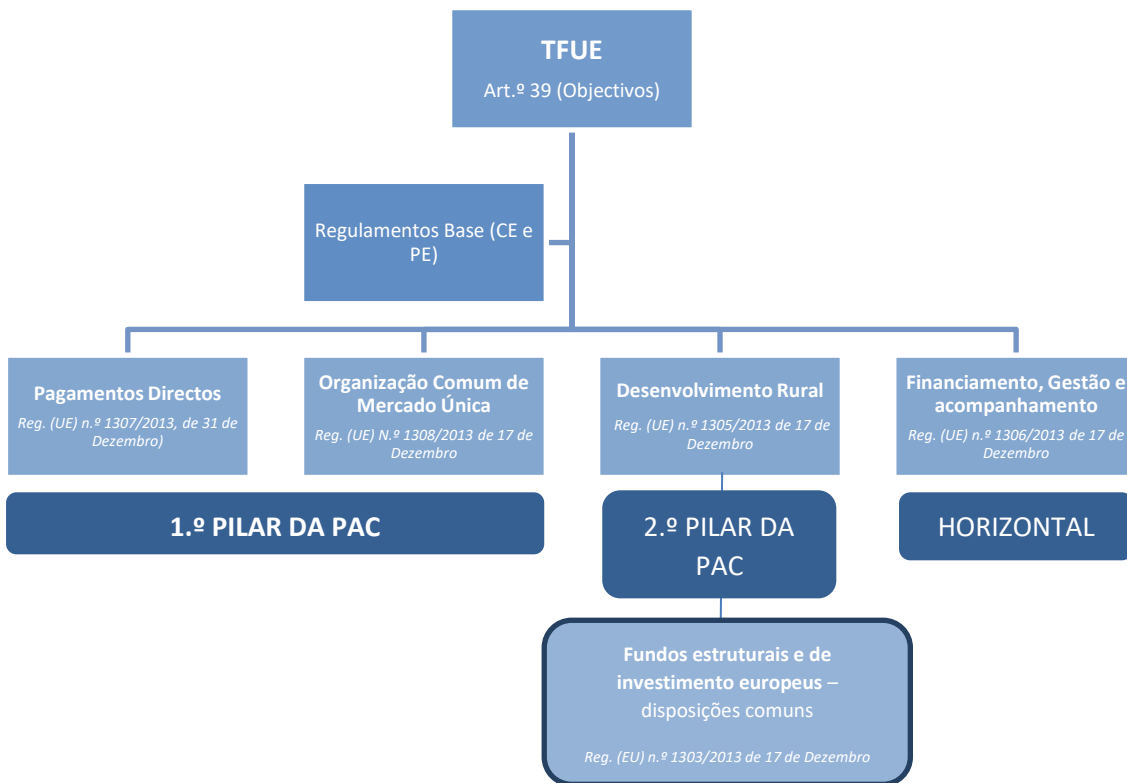
De realçar que não constam os valores destinados aos instrumentos especiais, que se apresentam na tabela seguinte.

Tabela 1 - Instrumentos especiais

<b>Reserva para crises emergência</b>	280 mil milhões de euros
<b>Fundo de Solidariedade</b>	325,2 mil milhões de euros
<b>Instrumento de Flexibilidade</b>	471 mil milhões de euros
<b>Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização</b>	150 mil milhões de euros
<b>Margem para imprevistos</b>	
<b>Flexibilidade específica para combater o desemprego dos jovens e reforçar a investigação</b>	

Na divisão do orçamento da PAC para a UE 28 (a preços correntes), de uma dotação de 408,31 mil milhões de euros, 312,735 mil euros são para o primeiro pilar (Despesas de mercado e pagamentos directos) e 95,577 mil milhões de euros para o segundo pilar (Desenvolvimento Rural).

- **Arquitectura jurídica da PAC actual**



#### 4. A PAC em Português

É em 1986, que Portugal adere à então CEE e, conseqüentemente, à Política Agrícola Comum (já em curso).

A agricultura nacional baseava-se na organização familiar, com uma estrutura dominada pelo minifúndio, com maior força no norte do país e com uma estrutura produtiva agrícola dominada por culturas mediterrânicas como as frutas, os legumes, o vinho ou o azeite. Portugal entra numa fase de forte aposta na liberalização dos mercados de produtos agrícolas a nível mundial e, portanto, na progressiva redução dos preços. A estrutura agrícola nacional já frágil enfrentava ainda as dificuldades da própria CEE no escoamento da produção. Era urgente adequar os preços para equilibrar a oferta à procura.

Portugal entra num momento de excedente de produção, onde a prioridade não era produzir. Situação que, a somar-se a uma PAC que não tinha em consideração as especificidades de cada País e da sua capacidade produtiva, colocou o tecido agrícola português numa situação de declínio.

Desde a adesão à UE que a balança agro-alimentar nacional se tem agravado, isto é, somos cada vez mais deficitários, quer pelo mercado comum (política para redução de excedentes produtivos foi aplicada linearmente) quer pela necessidade de reestruturação das explorações agrícolas. Para além disso, cumprindo o princípio da preferência comunitária, Portugal tinha obrigatoriamente de comprar a produtores comunitários os produtos a preços mais elevados, aumentando as importações agrícolas (a preços mais elevados) e a dívida nacional. Os pagamentos aos agricultores foram progressivamente desligados da produção e substituídos por ajudas directas ao rendimento. O desânimo nos campos foi flagrante e ainda hoje as consequências são enormes para a produção nacional:

- Há uma maior concentração da terra;
- Desequilíbrio das ajudas: 80% das ajudas entregues a 20% dos agricultores detentores de grandes explorações;
- Desaparecimento de mais de 300 000 explorações familiares (90% com área inferior a 5 ha) e o abandono do mundo rural.

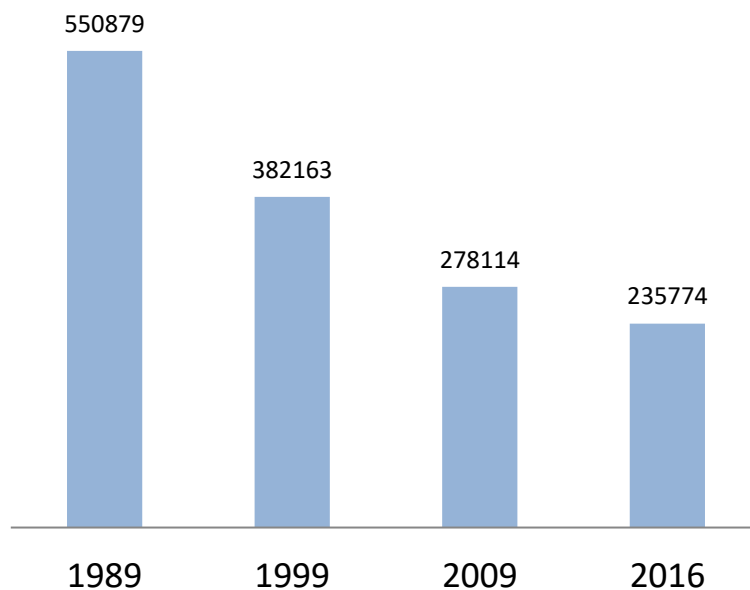


Figura 7 - Número de explorações agrícolas em Portugal [Estatísticas Agrícolas INE 2017]

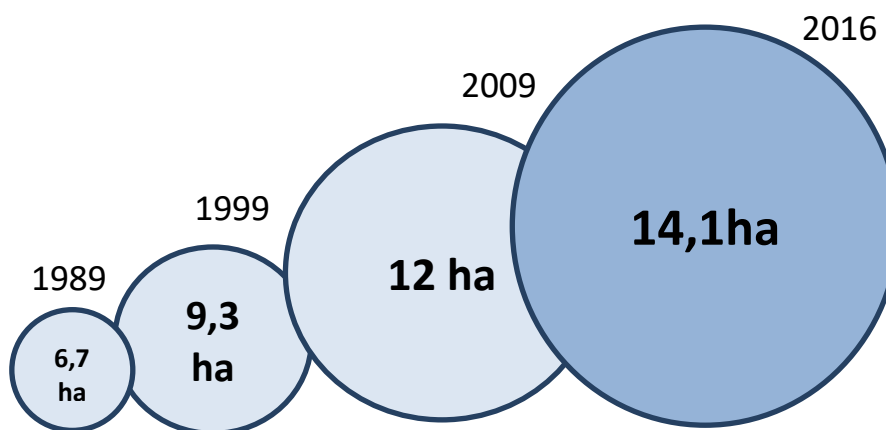


Figura 8 - Concentração da terra em Portugal [ INE, 2017 Nov 2017]

Os acordos comerciais bilaterais da Comunidade com países terceiros ainda agravam a situação da Agricultura Familiar, que aumenta a abertura do mercado agrícola e provoca um aumento das pressões competitivas sobre a agricultura.

Mais recentemente, com a reforma de 2013, considera-se que esta não respondeu às necessidades mais urgentes da Agricultura familiar, no que respeita à estabilização dos mercados, na melhoria dos rendimentos dos agricultores, principalmente nos pequenos e médios, numa agricultura mais amiga do ambiente, melhor distribuição das ajudas e privilegiar quem produz.

## 5. PAC pós 2020

Na publicação do presente artigo, a PAC encontra-se num momento de discussão das propostas legislativas da Comissão Europeia e, também, já com propostas conhecidas do Parlamento Europeu e Conselho Europeu. Desta forma, encontra-se em cima da mesa:

- A substituição das ajudas directas pelos seguros ao rendimento;
- Acabar com as políticas públicas que garantam a regulação do mercado e da produção;
- Terminar o processo negocial da Ronda de Doha, iniciado em 2001, e que lançou a discussão sobre a OMC.

No próximo artigo técnico, a publicar na Revista *Voz da Terra* (Março e Abril 2019) o tema a abordar será a *PAC pós 2020: Propostas Legislativas*, no sentido de dar continuidade à temática do presente artigo, numa fase de discussão e de negociação de extrema importância para o futuro da agricultura nacional e europeia.

## **SLIGAS**

GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio

TTIP - Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento

CETA - Acordo Integral de Economia e Comércio

QCA – Quadro Comunitários de Apoio

## **Bibliografia**

*A História da PAC/Acordos de Livre Comércio*, Áustria, 24 de Setembro de 2018,  
Encontro de Jovens ECVC.

DG AGRI Europa: [https://ec.europa.eu/agriculture/index\\_pt](https://ec.europa.eu/agriculture/index_pt)

Gabinete de Planeamento e Políticas: <http://www.gpp.pt/index.php/table/pac/pac-atual/>