



# EFUE

AULA 7 – Parte III

2023



1

## Economia e Finanças da UE

### Aula 7 – Parte III

#### IV. As principais políticas da UE (cont.)

#### **A Política Agrícola Comum (PAC)**

- **Bibliografia:**

- Baldwin, R. and C. Wyplosz (2019), *The Economics of European Integration*, 6th Edition, McGraw-Hill
  - Cap. 9, pp. 205-230
- Senior Nello, S. (2012), *The European Union: Economics, Policies and History*, 3rd ed., McGraw-Hill
  - Cap. 13, pp. 280-310
- Comissão Europeia, *A política agrícola comum*, disponível em:
  - [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance\\_pt](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_pt)

2

## A Política Agrícola Comum (PAC) Assuntos em destaque

- Razões para a intervenção pública na agricultura
- Objetivos da PAC – Tratado de Roma
- 3 princípios básicos da PAC
- Lógicas subjacentes à PAC
  - 1ª fase: Intervenção nos mercados - suporte de preços
  - 2ª fase: Apoios diretos aos agricultores (Pilar I) + Desenvolvimento Rural (Pilar II)
- As sucessivas reformas da PAC
- A PAC no período 2014/2020
- A PAC no período 2021-2027

3

3

## Razões para a intervenção pública na agricultura

- Produção agrícola dependente de ciclos biológicos, clima e fenómenos naturais (incluindo epidemias)
- Elasticidade da procura de bens agrícolas muito baixa, quer a de preços, quer a de rendimentos (procura rígida)
  - Quando o rendimento aumenta, a % de gastos em alimentação na despesa das famílias diminui (*Lei de Engel*)
- Oferta de bens agrícolas muito rígida no curto prazo
  - Torna difícil a resposta a choques da oferta, positivos ou negativos
- Dimensão relativamente baixa da maior parte das explorações agrícolas
  - dificulta o aproveitamento de economias de escala e a mecanização
  - cria dificuldades competitivas face a grandes explorações agrícolas

4

4

## Razões para a intervenção pública na agricultura (cont.)

- O rendimento e as condições de vida dos agricultores são em média muito mais baixos do que noutros setores de atividade (indústria e serviços)
  - Salário médio na agricultura é cerca de 40% do sal. méd. nacional
- Necessidade de colmatar “falhas de mercado”
  - Informação assimétrica:
    - Garantir standards mínimos de qualidade e segurança alimentar
    - Certificação de produtos: denominação de origem
  - Externalidades:
    - Negativas: impacto da agricultura no ambiente; maus tratos a animais
    - Positivas: desenvolvimento rural; proteção ambiental; diversidade ecológica

5

5

## Objetivos da PAC – Tratado de Roma

- Artigos 38 a 47 do Tratado de Roma (atualmente artigos 38 a 44 do TFUE), em particular o Artigo 39, que fixa os **Objetivos da PAC**:
  - incrementar a produtividade agrícola, fomentando o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional dos fatores de produção, designadamente da mão-de-obra;
  - assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola;
  - estabilizar os mercados;
  - garantir a segurança dos abastecimentos;
  - assegurar preços razoáveis aos consumidores.

6

6

## 3 princípios básicos da PAC

- Estabelecidos no acordo do Conselho de Ministros (da Agricultura) em 14 de janeiro de 1962
  - **1: Unidade de mercados**
    - Liberalização progressiva do comércio de bens agrícolas entre os EM e introdução de preços comuns em toda a CE
  - **2: Preferência comunitária**
    - Remoção das barreiras ao comércio entre EM e introdução de direitos aduaneiros comuns (*prélèvements agricoles*), garantindo vantagem aos produtores da CE face aos do resto do mundo, nos mercados agrícolas da comunidade
  - **3: Solidariedade financeira**
    - Medidas da política agrícola comum financiadas por um fundo comunitário, o FEOGA – Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola

7

7

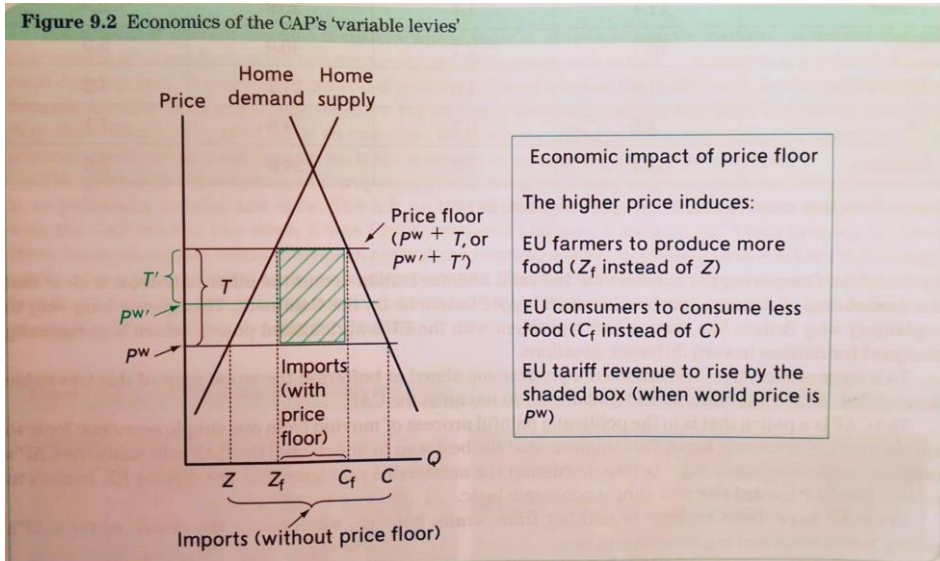
## Lógicas subjacentes à PAC: 1ª fase (Velha PAC): Intervenção nos mercados e suporte de preços

- Garantia de um preço mínimo para os produtos agrícolas dos produtores comunitários (*price “floor”*)
  - Nos anos iniciais da PAC, estes preços mínimos garantidos eram entre 50 a 100% superiores aos do mercado mundial; no caso dos produtos lácteos e do açúcar eram ainda maiores
- Introdução de direitos aduaneiros variáveis, que faziam com que o preço pago pelos consumidores europeus fosse igual ao preço mínimo garantido

8

8

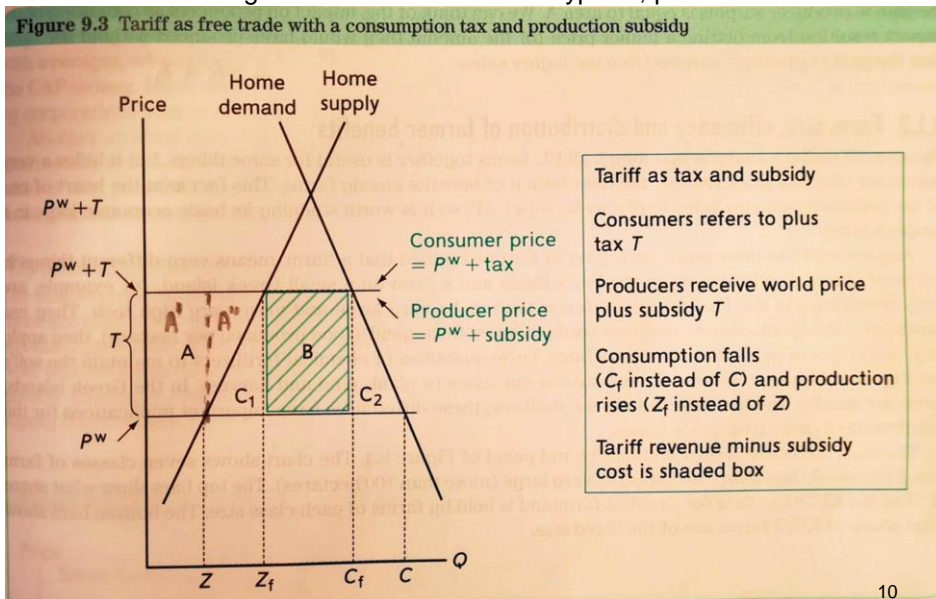
Análise microeconómica dos direitos aduaneiros variáveis  
 Figura 9.2 de Baldwin and Wyplosz, p. 208



9

9

Efeitos das tarifas nos consumidores e nos produtores  
 Figura 9.3 de Baldwin and Wyplosz, p. 209



10

10

## Dimensão das explorações agrícolas, eficiência e distribuição dos benefícios entre agricultores

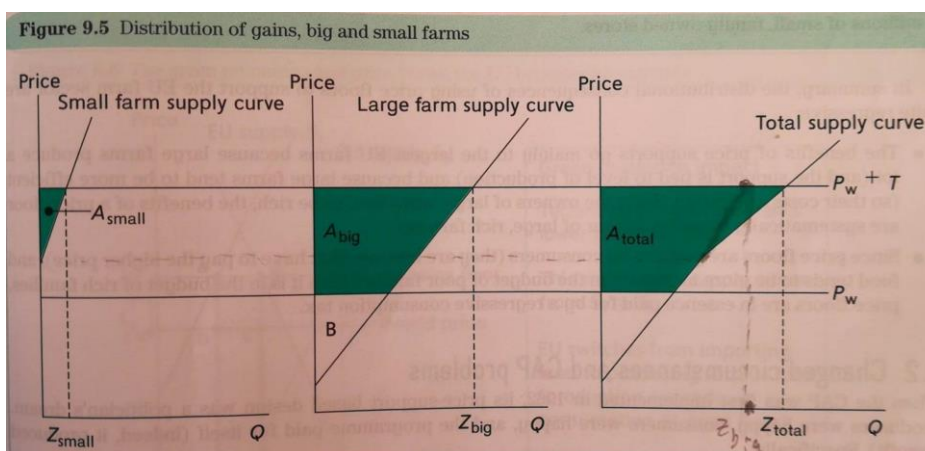
- Dimensão das explorações agrícolas na CE é muito desigual
  - As explorações agrícolas maiores (+ de 100 ha) são 3% do total, mas possuem 50% da área cultivada
  - As explorações menores (0 a 5 ha) são 69% do total, mas possuem apenas 7% da área cultivada
- Esta desigualdade verifica-se dentro de cada país, mas também, e sobretudo, entre países
  - A % de grandes explorações agrícolas é muito maior em alguns países do Norte da Europa (Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Alemanha França, Dinamarca) do que nos do Sul e Leste da Europa
    - Ver Figura 9.4 de B&W, p. 210.

11

11

## Preços mínimos garantidos favorecem mais as grandes explorações agrícolas

Figura 9.5 de Baldwin and Wyplosz, p. 211



12

12

## Alteração das circunstâncias e os problemas da “velha” PAC

- Nos primeiros anos da PAC, o suporte de preços era muito favorável:
  - Assegurava preços maiores e mais estáveis, o que agradava muito aos agricultores
  - Promovia a “coesão social”, porque o boom de crescimento nesta fase favorecia mais a indústria e as cidades
  - Aumentou e estabilizou a produção de alimentos, o que era bem visto pelos cidadãos, que se lembravam da escassez e da fome, na guerra e no pós-guerra
  - Gerava rendimentos para o OGUE através dos direitos aduaneiros

13

13

## Alteração das circunstâncias e os problemas da “velha” PAC (cont.)

- A situação foi-se alterando, com os enormes progressos do setor agrícola na UE (*“revolução verde”*):
  - Indústria agroquímica: Pesticidas; herbicidas; fertilizantes químicos
  - Mecanização, poupadora de trabalho
  - Intensificação dos processos produtivos
  - Crescimento rápido da produção agrícola
- Resultado: a UE passou de importadora líquida a exportadora líquida na maior parte dos bens agrícolas, o que criou problemas, porque os preços mantiveram-se altos e muito superiores aos do mercado mundial (lobby agrícola)

14

14

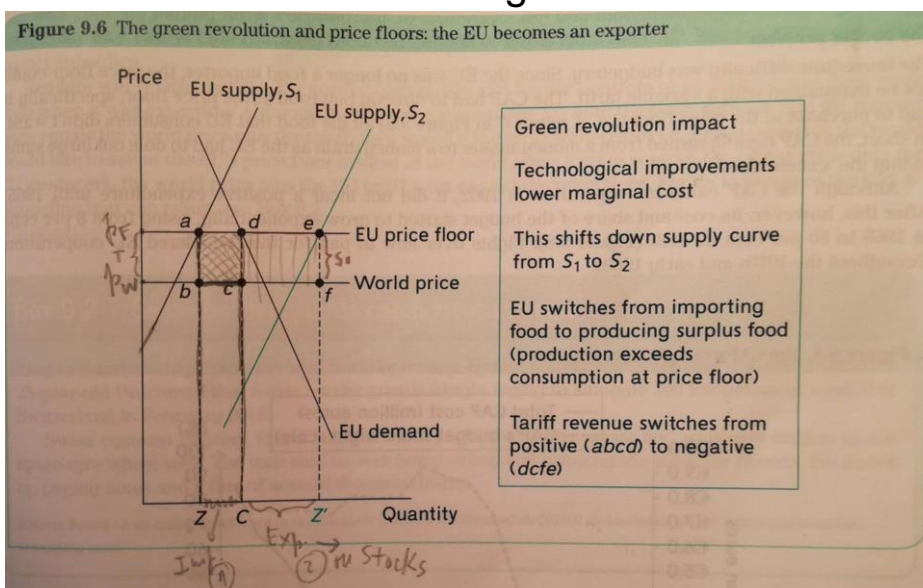
## Problemas do excesso de oferta de bens agrícolas

- Problema orçamental
  - Os direitos aduaneiros diminuíram muito, o que fez baixar um dos principais recursos próprios da UE
  - As despesas do OGUE com os preços dos bens agrícolas aumentaram muito
- Problema dos excedentes
  - Montanhas de cereais, carne e manteiga e lagos de leite (elevados custos de armazenamento e em muitos casos apodrecimento e desperdícios)
  - Subsídios à exportação ou tarifas negativas
    - Dumping, prejudicial sobretudo para os países menos desenvolvidos; guerra comercial com os EUA (que faziam o mesmo)

15

15

## A “revolução verde” e os preços garantidos – tarifas negativas



16



## Outros problemas da velha PAC

- Problema do rendimento dos agricultores
  - Apesar de todos os apoios, a PAC não impediu que o rendimento dos agricultores, sobretudo os das pequenas explorações agrícolas, continuasse a descer relativamente aos de outros setores (indústria e serviços)
    - Diminuição do número de explorações agrícolas e de agricultores, nas décadas seguintes
  - Desigualdade entre explorações agrícolas
    - A maior parte dos apoios era dada às explorações maiores e mais eficientes, que menos precisavam deles: ver Q. 9.2
- Problemas ambientais e do bem estar animal
- Preocupação com os PVD (exportadores de b. ag.)
  - Sobretudo açúcar e algodão

17

17

## Anos 80: Transição entre a velha e a nova PAC

- Dilema:
  - Redução dos preços garantidos provocava a resistência das organizações agrícolas
  - Compra do excesso de bens a preços elevados sobrecarregava muito o OGUE
- Solução (muito complicada):
  - Controlos da oferta (quantidades)
    - Sistema de Quotas
    - Pagar para não se produzir (*set aside*)

18

18

## Lógicas subjacentes à PAC: 2ª fase (Nova PAC): apoios diretos e desenvolvimento rural

- 3 princípios básicos:
  - 1º) **preços de suporte diminuídos** até ao nível dos preços do mercado mundial
  - 2º) agricultores compensados pela baixa de preços com **apoios diretos desligados (*decoupled*)** da produção
  - 3º) **pagamentos** aos agricultores **ligados** a preocupações sociais, designadamente com **o ambiente, o bem estar animal e o desenvolvimento rural**

19

19

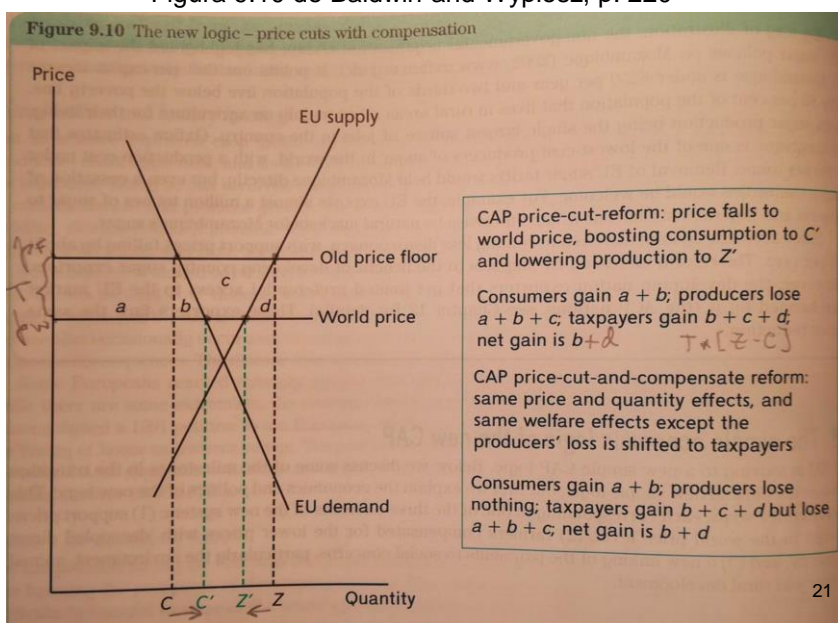
### Diminuição de preços compensada com apoios desligados diretos

- Compensação com apoios diretos foi a forma de convencer os agricultores a aceitarem a reforma da PAC
  - Sobretudo os “grandes agricultores”, que são poucos, mas recebem muito, e têm um grande poder político (*lobbying*), sobretudo em França
  - A sociedade em geral tem um grande apreço pela agricultura e pelo mundo rural
- Em termos líquidos, esta solução traduz-se num ganho em termos sociais
  - Ver análise microeconómica no slide seguinte...

20

20

A nova lógica da PAC: diminuição de preços com apoios:  
 Figura 9.10 de Baldwin and Wyplosz, p. 220



21

## Reformas da PAC

- Reforma MacSharry: 1992
  - Mudança dos preços garantidos para os apoios diretos aos agricultores (numa fase inicial, estes apoios dependem da produção anterior - grandes explorações e agricultores do Norte da Europa beneficiam mais)
- Reforma de 2003
  - Cortar a ligação entre subsídios e a produção anterior. Os agricultores recebem apoios desde que cuidem das terras agrícolas e cumpram padrões de segurança alimentar, ambiental, de saúde e bem-estar animal (*cross-compliance*)

22

22

## Reformas da PAC (cont.)

- Heald Check: 2008
  - Abolição do *set aside*.
  - “Modulação” – alguns pagamentos diretos são reduzidos e as verbas transferidas para o Fundo de Desenvolvimento Rural (diminuição das desigualdades nos pagamentos diretos)
  - Separação entre apoios diretos e produção passada estendida a todos os produtos
  - Liberalização de todos os setores (inclusive nos produtos lácteos – eliminação total das quotas até 2015)

23

23

## Reformas da PAC (conc.)

- Reforma de 2013: para o QFP2014-2020
  - Fortalecer a competitividade do setor agrícola
  - Promover agricultura e inovação sustentáveis
  - Apoiar empregos e crescimento nas áreas rurais
  - Promover assistência financeira para o uso produtivo da terra.

24

24

## A PAC no período 2014/2020

- Pilar I: pagamentos diretos e intervenção de mercado
  - “Convergência”: distribuição mais equitativa dos apoios, não só entre EMs como dentro de cada EM
    - Pagamento uniforme por hectare (desde o início de 2019)
    - Esquema de Pagamento Básico
  - Intervenções de mercado
    - Eliminação definitiva de preços de suporte e de medidas de controlo da oferta (quotas): leite em 2015 e açúcar em 2017

25

25

## PAC – 2014/2020 (cont.)

- Pilar II: Desenvolvimento rural
  - 6 áreas prioritárias:
    - Transferência de conhecimento e inovação nas áreas agrícola, florestal e rural
    - Viabilidade e competitividade de todos os tipos de agricultura, tecnologias agrícolas inovadoras e gestão florestal sustentável;
    - Organização da cadeia alimentar, bem-estar animal e gestão de riscos na agricultura;
    - Eficiência de recursos e mudança para uma economia de baixas emissões de carbono e resistente às alterações climáticas;
    - Restaurar, preservar e melhorar ecossistemas ligados à agricultura e à silvicultura;
    - Inclusão social, redução da pobreza e desenvolvimento económico nas áreas rurais.

26

26

## A PAC no período 2021/2024: mais verde e mais justa

- Propostas da Comissão: 1 de junho de 2018
- Aprovação: 2021
- Período de transição: 2021/2022
- Período de vigência: 2023/2027

– ***Mais pormenores: apresentação do Tema 5 sobre a Nova PAC 2023/27***

27

27