



A AGRICULTURA PORTUGUESA E A REFORMA DA PAC

DESAFIOS PARA O PERÍODO APÓS 2020



Francisco Avillez
COORDENADOR CIENTÍFICO
DA AGROGES
favillez@agrog.es.pt

1. INTRODUÇÃO

O principal desafio com que a agricultura portuguesa irá ser confrontada na próxima década será o de contribuir, de forma robusta e sustentada, para o crescimento do valor acrescentado gerado pelo sector agroalimentar nacional em condições economicamente viáveis, ambientalmente sustentáveis e territorialmente equilibradas.

Para que este desafio possa vir a ser ultrapassado com sucesso vai ser indispensável a criação de condições político-institucionais e técnico-económicas capazes de:

- promover a produtividade económica dos sistemas agrícolas capazes de vir a competir no contexto de mercados cada vez mais alargados e concorrenciais e de uma procura crescentemente exigente do ponto de vista ambiental, de segurança alimentar e do bem-estar animal;

- assegurar a viabilidade económica dos sistemas de ocupação e uso dos solos que, não tendo condições para produzir de forma competitiva, sejam capazes de contribuir para a sustentabilidade ambiental e a coesão económica e social das zonas rurais;
- incentivar a inovação e a internacionalização das atividades de produção, transformação e distribuição de bens agroalimentares orientados para a valorização da produção nacional.

As propostas recentemente apresentadas pela Comissão Europeia (CE) para a Política Agrícola Comum (PAC) pós-2020 constituem, em minha opinião, um enquadramento relativamente favorável para que se torne possível a criação das condições necessárias à concretização dos objetivos em causa.

De facto, não só o novo modelo de organização e funcionamento mais descentralizado e subsidiário proposto para o futuro da PAC, como também os diferentes tipos de objetivos gerais e específicos definidos e de medidas de política disponíveis, constituem uma base adequada para o estabelecimento, por Portugal, de um Plano Estratégico da PAC (PEPAC) favorável para o futuro desenvolvimento sustentável da agricultura portuguesa.

Não posso, no entanto, deixar de discordar da forma pouco ambiciosa como a CE se propõe promover a convergência externa entre os montantes a afetar aos Pagamentos Diretos do 1º Pilar nos diferentes Estados Membros (EM), assim como, o facto de preconizar um corte nos fundos de apoio ao Desenvolvimento Rural não diferenciadores de situações à partida muito distintas.

É minha convicção que, corrigidas algumas limitações e contradições existentes, a implementação em Portugal de uma estratégia de desenvolvimento agrícola e rural adequada na próxima década vai depender muito mais das orientações e decisões de âmbito nacional do que de eventuais limitações de ordem comunitária que venham a persistir.

Neste contexto, irão assumir uma importância

decisiva as decisões que venham a ser tomadas na elaboração do PEPAC em relação à afetação futura dos fundos da UE e nacionais que venham a estar disponíveis para os diferentes tipos de medidas de política agrícola e rural em geral e aos pagamentos diretos aos produtores (PDP) do 1º e do 2º Pilar em particular.

De acordo com os dados do IFAP, para 2017, os PDP integrados no 1º e 2º Pilar da PAC, atingiram cerca de 844 milhões de euros, dos quais 68% dizem respeito aos PDP do 1º Pilar e os restantes 32% aos PDP do 2º Pilar.

Segundo as nossas estimativas, em 2017, os PDP representavam no seu conjunto cerca de 37% do valor acrescentado bruto a custo de fatores, o que permite antever a importância que a sua evolução futura irá ter para o rendimento do sector agrícola nacional. Por outro lado, como os diferentes tipos de explorações agrícolas portuguesas beneficiam de níveis de apoio bastante distintos, quer quantitativa, quer qualitativamente, as alterações que se venham a verificar, após 2020, vão ter necessariamente um impacto bastante diferenciado nas respetivas viabilidades económicas.

2. OS PDP DO 1º PILAR DA PAC

Os PDP do 1º Pilar, que representam atualmente cerca de 50% do orçamento agrícola nacional (excluindo as despesas de mercado), atingiram, em 2017, 576 milhões de euros. Trata-se de um conjunto de pagamentos, financiados exclusivamente por verbas da UE, que correspondem, maioritariamente, a apoios ao rendimento dos agricultores e que foram introduzidos, historicamente, como compensação às perdas de rendimento resultantes, quer do desmantelamento das medidas de suporte de preços (reformas da PAC de 1992 e 1999), quer do desligamento parcial dos pagamentos ligados à produção (reforma da PAC de 2003).

Estas compensações, concebidas originalmente como tendo um carácter temporário, passaram a ser assumidos pelos diferentes EM e respetivos produtores como se se tratasse de um "direito

adquirido” com carácter definitivo. Este facto, torna particularmente difícil tomadas de decisão que impliquem a sua alteração, mesmo que apenas parcial, o que constitui, obviamente, um obstáculo à disponibilização das verbas necessárias à adoção de um conjunto coerente e eficaz de instrumentos de estabilização de rendimentos, de remuneração dos bens públicos agrícolas e de incentivos nas áreas de inovação e de internacionalização.

Para podermos discutir a “margem de manobra” de que se poderá vir a dispor no âmbito do PEPAC em relação a estes aspetos, importa analisar as alterações propostas para o período pós-2020, no que diz respeito quer à composição do sistema de PDP, quer à sua transição nos próximos anos.

De acordo com os últimos dados do GPP de que disponho (2017), os 576 milhões de euros correspondentes aos PDP do 1º Pilar, podem ser desagregados nos três seguintes grupos de pagamentos:

- os **apoios ao rendimento dos produtores agrícolas desligados, quer da produção, quer de condições de natureza ambiental**, que integram não só o pagamento base e os apoios aos jovens agricultores e à pequena agricultura (282 milhões de euros), assim como o pagamento redistributivo (17 milhões de euros);
- os **apoios ao rendimento dos produtores ligados à produção** que integram os pagamentos por hectare ocupado por arroz e tomate para indústria e os prémios às vacas leiteiras, às vacas aleitantes e aos ovinos e caprinos, a que correspondia um valor total de 111 milhões de euros;
- os **apoios ao rendimento dos produtores sujeitos a condições de natureza ambiental**, usualmente designados por pagamentos “greening”, a que corresponde um valor total de 166 milhões de euros.

Levando em consideração as propostas de reforma da PAC pós-2020 da CE e os ajustamentos aprovados no âmbito da Comissão de Agricultura do Parlamento Europeu, podem-se identificar diferentes tipos de alterações em relação à situação

atual, as quais dizem respeito à verba anual a atribuir ao conjunto dos PDP do 1º Pilar, à futura composição do sistema de pagamentos proposto e ao peso que se pensa atribuir a cada um deles no contexto do respetivo orçamento anual.

De acordo com as propostas de orçamento agrícola da CE, a verba anual a atingir, em 2026, para o conjunto dos PDP do 1º Pilar no contexto da agricultura portuguesa, vai ser, a preços correntes, da ordem dos 628 milhões de euros, ou seja, 9% superior a 2017, aumento este que resulta do processo de convergência externo proposto pela CE.

No que diz respeito à composição futura do sistema de PDP em causa, as propostas em discussão, para além de algumas diferenças marginais, quanto às designações dadas aos diferentes tipos de pagamentos entre si, apenas diferem quanto à eliminação dos pagamentos “greening” e à introdução dos pagamentos eco regime e quanto ao peso atribuído a cada um dos diferentes tipos de pagamentos, o qual vai estar dependente da decisão de Portugal quanto ao “capping”.

De acordo com as propostas de reforma em discussão, a aplicação do “capping” por um dado EM, apesar de se vir a tornar obrigatória, poderá não vir a ser concretizada se se vier a optar por atribuir ao pagamento redistributivo um mínimo de 10% da verba total a afetar, anualmente, aos PDP do 1º Pilar, o que conduzirá à seguinte desagregação:

- os **apoios ao rendimento dos produtores desligados da produção**, que integrarão não só o pagamento base ao rendimento, o pagamento complementar aos jovens agricultores e o pagamento aos pequenos agricultores, com um valor anual de 328 milhões de euros, mas também o pagamento complementar redistributivo com um valor anual de 63 milhões de euros;
- os **apoios ao rendimento ligados à produção** com um âmbito de aplicação sectorial, à partida, idêntico ao em vigor e um valor total anual de 111 milhões de euros;

- os apoios aos produtores dependentes da opção por práticas agrícolas benéficas do ponto de vista do clima e do ambiente, designados por pagamentos eco regime e a que corresponderá um valor anual de 126 milhões de euros.

Se Portugal optar pela aplicação do "capping", o peso a atribuir ao pagamento complementar redistributivo terá que ser, no mínimo, de 5% da verba total correspondente aos PDP do 1º Pilar. Neste caso, as diferenças em relação à alternativa de não aplicação do "capping", dizem respeito, apenas, às verbas anuais correspondentes ao pagamento de base ao rendimento (306 em vez de 275 milhões de euros) e às do pagamento complementar redistributivo (cerca de 32 em vez de 63 milhões de euros), como consta do Quadro 1. Importa não esquecer que a aplicação do "capping" vai penalizar as ajudas diretas daquelas explorações agrícolas que, à partida, beneficiam dos níveis de apoio mais elevados.



QUADRO 1

DISTRIBUIÇÃO DAS VERBAS CORRESPONDENTES AOS PDP DO 1º PILAR PARA OS ANOS DE 2017 E DE 2027

	2017			2027					
				sem "capping"			com "capping"		
	10 ⁶ €		%	10 ⁶ €		%	10 ⁶ €		%
Pagamento Base (PB)	243		42	275		44	306		49
"Greening"/Eco regime	166	1)	29	126	2)	20	126		20
Pagamento Redistributivo (PR)	17		3	63		10	32		5
Regime Pequena Agricultura (RPA)	37		6	40		6	40		6
Apoio aos Jovens Agricultores (AJA)	2		0	13		2	13		2
Pagamentos Ligados à Produção (PLP)	111		19	111		18	111		18
PDP 1º Pilar	576		100	628		100	628		100

1) "Greening"
2) Eco regime

A transição que o sistema de PDP do 1º Pilar irá sofrer ao longo dos próximos anos vai depender, no essencial, do **processo de convergência interna** que venha a ser adotado, o qual irá estabelecer a evolução, para os diferentes tipos de produtores,

entre os valores por hectare que atualmente beneficiam no âmbito dos pagamentos base e "greening" e os que irão beneficiar no futuro no âmbito do pagamento base ao rendimento.

De acordo com as propostas de reforma em discussão, o processo de convergência interno poderá vir a corresponder:

- no caso da proposta inicial da CE, a uma convergência entre os atuais valores por hectare que cada exploração beneficia, no âmbito dos pagamentos base e "greening", e os valores por hectare que, em 2027, correspondam a 75% do valor médio do respetivo pagamento base ao rendimento;
- no caso das alterações propostas pela Comissão de Agricultura do Parlamento Europeu, a uma convergência entre os atuais valores dos

pagamentos base e "greening" e os valores por hectare que, em 2024 e em 2027 correspondam, respetivamente, a 75 e a 100% do valor médio do respetivo pagamento base ao rendimento.

Com base nos dados do Quadro 1 e assumindo, em 2017, um número de direitos de RPB de 2,8 milhões e, em 2027, uma superfície potencialmente elegível (SPE) de 3,1 milhões de hectares, idêntica à atualmente declarada para RPB, procedeu-se ao cálculo dos respetivos valores médios por hectare dos pagamentos base e redistributivo para as alternativas de convergência e de aplicação do "capping" referidas (Quadro 2).

QUADRO 2

EVOLUÇÃO DOS PAGAMENTOS BASE E REDISTRIBUTIVO ENTRE 2017 E 2027 PARA DIFERENTES CENÁRIOS DE CONVERGÊNCIA INTERNA

	2017			2027			
				Convergência para 75% da média		Convergência para 100% da média	
				sem "capping"	com "capping"	sem "capping"	com "capping"
				10 ⁶ €	%	10 ⁶ €	%
PB/ ha (€)		148	1)	68	75	90	100
PR/ha (€)	2)	50		44	49	59	65
PB + PR/ha ²) (€)	3)	198		112	124	149	165

1) inclui o valor do "greening"

2) valor correspondente a 65% do pagamento base ao rendimento

3) valor a aplicar, apenas, aos primeiros hectares elegíveis de cada exploração beneficiada com o PB



Uma análise do impacto futuro destes diferentes valores unitários sobre os resultados económicos das explorações agrícolas portuguesas implica o recurso às informações de base do IFAP a que não tivemos ainda acesso.

De qualquer modo, é-nos possível retirar algumas conclusões relevantes dos dados do Quadro 2.

Primeiro, que qualquer que seja o cenário considerado, os acréscimos de rendimento alcançáveis pelas explorações agrícolas que, à partida, têm um valor por hectare dos pagamentos base e *"greening"* inferiores à média nacional, serão mais limitados do que se poderia supor.

Segundo, que os valores por hectare previstos para o pagamento complementar redistributivo, poderão vir a ter um efeito positivo sobre o âmbito das explorações agrícolas em causa, o qual, no entanto, se tenderá a atenuar com o aumento por exploração das superfícies agrícolas beneficiadas, uma vez que se prevê que este tipo de pagamento só incidirá sobre os primeiros cinco hectares de cada exploração.

Terceiro, que o impacto negativo esperado para os rendimentos das explorações agrícolas com valores por hectare dos pagamentos base e *"greening"* atualmente superiores à média nacional, poderão não vir a ser tão significativos como se poderia, à partida, supor, na hipótese de eles se limitarem a compensar as verbas a afetar ao aumento dos pagamentos base das explorações agrícolas situadas abaixo da média nacional.

Quarto, que o processo de convergência interna não irá conduzir a uma disponibilização de fundos para os outros tipos de medidas de política, a não ser que se venha a optar pelo estabelecimento de uma *"flat rate"* relativamente aos futuros pagamentos base aos rendimentos, com as implicações necessariamente negativas para aquelas explorações agrícolas que, atualmente, beneficiam de pagamentos base e *"greening"* mais elevados.

Do anteriormente exposto, podemos concluir que o futuro sistema de PDP do 1º Pilar:

- irá ser mais equitativo, equidade esta que será tanto maior quanto mais exigente for o processo de convergência interna;

- irá ser mais orientado para o clima e ambiente, porque apesar da eliminação dos pagamentos *"greening"*, os pagamentos eco regime e os novos critérios de condicionalidade assim o permitirão;
- poderão vir a permitir o reforço orçamental do 2º Pilar se a opção por uma *"flat rate"* para os futuros pagamentos base ao rendimento for acompanhada por uma transferência de verbas a aplicar no financiamento das medidas de política de desenvolvimento rural.

Importa sublinhar que os produtores agrícolas portugueses poderão também vir a beneficiar dos pagamentos eco regimes, os quais não serão, no entanto, de aplicação tão automática e generalizada como o *"greening"*, uma vez que irão implicar a adoção de práticas agrícolas, certamente mais exigentes do que as atualmente aplicadas.

3. OS PDP DO 2º PILAR DA PAC

Os PDP do 2º Pilar atingiram, em 2017, um valor total de cerca de 268 milhões de euros, dos quais as medidas agroambientais (MAA) representam cerca de 58% (155 milhões de euros) e as medidas de apoio às zonas desfavorecidas (MZD) representam os restantes 42% (113 milhões de euros).

As propostas de alteração apresentadas neste âmbito irão ter influência no montante dos fundos disponíveis para financiar, após 2020, este tipo de medidas, assim como na respetiva composição.

De acordo com a proposta inicial da CE, as verbas do orçamento agrícola da UE a afetar diretamente ao 2º Pilar vão sofrer, entre 2021 e 2027, uma redução no caso português, de 14,9% em relação ao período 2014-2020. Na medida em que as MAA e as MZD, representam, atualmente, cerca de 45% do total das verbas afetas ao 2º Pilar e que existe a possibilidade de se vir a decidir por uma transferência do 1º para o 2º Pilar de um montante até 15% das respetivas verbas, não é fácil prever qual o impacto que a redução proposta pela CE para o orçamento do 2º Pilar irá ter sobre os PDP do 2º Pilar. As únicas orientações conhecidas, neste

âmbito, dizem respeito a:

- um mínimo de 30% do orçamento do 2º Pilar que deverá ser afeto, obrigatoriamente, às MAA e às MZD;
- um mínimo de 30% do orçamento do 2º Pilar que deverá ser afeto, obrigatoriamente, aos incentivos ao investimento e às medidas de gestão de risco e de estabilização dos rendimentos dos produtores;
- uma margem de manobra de 40% das verbas do 2º Pilar de que cada EM irá dispor na elaboração do respetivo PEPAC.

No que diz respeito à futura composição do sistema de PDP do 2º Pilar em Portugal, também não são fáceis as previsões quanto à sua evolução futura, se bem que sejam de esperar alterações mais ou menos significativas na sua composição atual, as quais irão ser determinantes para a concretização dos objectivos de desenvolvimento do sector agrícola inicialmente identificados.

Pode-se, neste contexto, admitir que poderão existir quatro cenários alternativos quanto às verbas a atribuir no futuro aos PDP do 2º Pilar.

Um **cenário base** em que se admite que:

- não vão haver transferências de verbas do 1º para o 2º Pilar;

- se vai manter nos atuais 45%, o peso das MAA e das MZD no total das verbas do 2º Pilar.

Um **cenário minimalista** em que se admite que:

- não vão haver transferências de verbas entre o 1º e o 2º Pilar da PAC;
- as verbas a afetar às MAA e às MZD irão corresponder a, apenas, 30% das verbas a atribuir ao 2º Pilar.

Um **cenário intermédio** em que se admite que:

- vai haver uma transferência de 10% das verbas do 1º para o 2º Pilar, a afetar quase exclusivamente aos respetivos PDP;
- as verbas a atribuir às restantes medidas do 2º Pilar irão representar cerca de 60% do respetivo valor total.

Um **cenário maximalista** em que se admite que:

- vai haver uma transferência de 15% das verbas do 1º para o 2º Pilar;
- as verbas a atribuir às restantes medidas do 2º Pilar vão ter um peso idêntico ao atual (55% do total das verbas do 2º Pilar).

Os dados que constam do Quadro 3, dão uma ideia da "margem de manobra" que o Governo Português poderá vir a ter neste contexto.

QUADRO 3
VERBAS DO 2º PILAR DA PAC PARA PORTUGAL EM 2017 E 2027

	2017		2027							
			Cenário base		Cenário minimalista		Cenário intermédio		Cenário maximalista	
	10³€	%	10³€	%	10³€	%	10³€	%	10³€	%
PDP do 2º Pilar	268	45	229	45	153	30	229	40	271	45
Outras medidas do 2º Pilar	330	55	280	55	356	70	343	60	332	55
Total do 2º Pilar	598	100	509	100	509	100	572	100	603	100



4. CONCLUSÃO

Considerando o conjunto das verbas dos PDP do 1º Pilar e do Desenvolvimento Rural para o ano base (2017) e para último ano do período pós-2020 (2027) e procedendo à sua desagregação em três grupos distintos de medidas de política (**apoios ao rendimento, apoios ao ambiente, clima e território e restantes apoios**), obtiveram-se, para cada um dos cenários de afetação das verbas do 2º Pilar anteriormente definidas, as variações em % que constam do Quadro 4, do qual se podem retirar as seguintes conclusões.

Tornar-se-á necessário analisar o seu impacto sobre a viabilidade económica dos diferentes tipos de sistemas de produção e de ocupação e uso do solo nacionais

QUADRO 4

VARIAÇÕES EM PORCENTAGEM ENTRE 2017 E 2027 DAS VERBAS ATRIBUÍDAS AOS DIFERENTES TIPOS DE MEDIDAS DA PAC DO 1º E DO 2º PILAR

	2017		Variações entre 2017-2027			
			Cenário base	Cenário minimalista	Cenário intermédio	Cenário maximalista
	10³€		%	%	%	%
Apoio ao rendimento ¹⁾	576	*	-13	-13	-22	-26
Apoios ambiente, clima e território ²⁾	268		33	4	28	41
Restantes apoios ³⁾	330		-15	8	4	1
Total dos apoios do 1º e 2º Pilar	1174		-3	-3	-3	-3

1) Pagamento base ao rendimento, pagamento complementar redistributivo, pagamento complementar aos jovens agricultores, pagamento aos pequenos agricultores

2) Pagamento eco regime, medidas agroambientais e medidas às zonas desfavorecidas

3) Gestão de riscos, estabilização de rendimentos, investimento, inovação, ...

* Inclui o "greening"

Primeiro, que no cenário base (*business as usual*), se preveem aumentos significativos das verbas a atribuir aos apoios ao ambiente, clima e território, à custa de reduções, quer nos apoios ao rendimento, quer nos outros tipos de medidas do 2º Pilar.

Segundo, que se prevê que o conjunto dos apoios ao rendimento irá reduzir-se em todos os cenários considerados, reduções estas que serão mais elevadas nos cenários intermédio e maximalista, em consequência de se ter admitido uma transferência das verbas do 1º para o 2º Pilar.

Terceiro, que se prevê que as verbas a afetar ao conjunto dos apoios ao ambiente, clima e território,

terão aumentos muito significativos em todos os cenários, com exceção para o cenário minimalista em que se admite um peso mais significativo das verbas a atribuir aos outros tipos de medidas do 2º Pilar.

Quarto, que se prevê vir a ser no cenário intermédio que melhor serão conciliados os aumentos dos apoios agroambientais e agroclimáticos e dos outros tipos de apoios do 2º Pilar à custa de reduções no conjunto dos apoios ao rendimento.

Quinto, que é para o cenário maximalista que se prevê maiores aumentos dos apoios

agroambientais e agroclimáticos, à custa, exclusivamente, de reduções nos apoios ao rendimento.

Para podermos concluir quais destes cenários de afetação de fundos melhor contribuirão para o futuro desenvolvimento da agricultura e do mundo rural, tornar-se-á necessário analisar o seu impacto sobre a viabilidade económica dos diferentes tipos de sistemas de produção e de ocupação e uso do solo nacionais, o que implicará um tratamento detalhado da informação do IFAP e do RICA que nos parece ser indispensável vir a ser realizado, no âmbito da preparação do PEPAC.

De facto, só assim nos parece ser possível analisar a contribuição que os diferentes cenários anteriormente identificação poderão vir a ter, não só

para a promoção da produtividade económica das explorações agrícolas capazes de virem a competir num futuro contexto de mercados cada vez mais alargados e concorrenciais, como também para a viabilização económica daquelas explorações que, não tendo condições para virem a ser competitivas, poderão desempenhar funções relevantes do ponto de vista ambiental, climático e territorial.

Importa, neste contexto, sublinhar que a concretização destes objetivos não vai depender apenas da maior ou menor importância quantitativa atribuída aos diferentes grupos de apoio, mas também dos diferentes tipos de medidas que venham a ser adotadas no âmbito de cada um destes grupos, assim como das respetivas condições de elegibilidade e níveis de apoio.

