



## OS PAGAMENTOS ECO REGIME:

UMA MEDIDA DE POLÍTICA FUNDAMENTAL  
PARA A VIABILIDADE E SUSTENTABILIDADE FUTURAS  
DAS EXPLORAÇÕES AGRÍCOLAS PORTUGUESAS

**A PANDEMIA QUE SE ENFRENTA IMPLICA A CRIAÇÃO DE CONDIÇÕES FAVORÁVEIS À VITALIDADE DA AGRICULTURA EM PORTUGAL.**



**Francisco Avillez**  
PROFESSOR CATEDRÁTICO EMÉRITO  
COORDENADOR CIENTÍFICO DA AGRO.GES  
favillez@agroges.pt

### 1. INTRODUÇÃO

A aplicação em Portugal das propostas de Reforma da PAC pós-2020, no rescaldo da pandemia que agora enfrentamos, vai implicar a criação por parte do Governo Português de condições político-institucionais capazes de:

- assegurar a viabilidade futura das explorações agrícolas cujos resultados económicos irão ser mais penalizados pelo processo de convergência interna a que irão estar sujeitos os apoios ao rendimento atualmente em vigor;
- contribuir para uma maior resiliência da capacidade produtiva agroalimentar nacional num contexto socioeconómico em recessão;
- promover a autossuficiência alimentar daqueles produtos que atualmente têm uma maior dependência em relação ao exterior;

- assegurar os compromissos assumidos no contexto do Roteiro da Neutralidade Carbónica (RNC 2050);
- contrariar a crescente degradação dos solos agrícolas e florestais e a escassez de água disponível;
- promover a biodiversidade e as paisagens rurais;
- contribuir para a coesão económica e social dos territórios rurais.

Neste contexto, vai ser indispensável, não só promover a obtenção de ganhos de produtividade económica, como também, assegurar que os sistemas agrícolas e florestais irão ser capazes de desempenhar funções cada vez mais exigentes do ponto de vista ambiental, climático e territorial.

Para que tal seja possível, vai se tornar indispensável, em minha opinião, atribuir uma importância estratégica decisiva à conservação e gestão sustentável dos solos agrícolas e florestais nacionais, sem a qual não vai ser possível, nem ganhos de produtividade minimamente significativos, nem melhorias efetivas de sustentabilidade ambiental e de equilíbrio territorial.

Em artigos recentes (pode ler aqui e aqui) procurei identificar e caracterizar aquelas orientações estratégicas que me parecem ser indispensáveis adotar no Plano Estratégico da PAC (PEPAC), atualmente em elaboração, de modo a que se venham a concretizar os objetivos anteriormente referidos.

Nesses artigos procurei, assim como em outros anteriores, chamar a atenção para o papel fundamental que, em minha opinião, os pagamentos eco regime poderão vir a assumir nos próximos anos e cujo significado, objetivos, condições de elegibilidade, tipo e níveis de apoio adequados importa analisar.

## 2. OS PAGAMENTOS ECO-REGIME: O QUE SÃO E QUE CONTRIBUTO PODERÃO VIR A DAR

Os pagamentos eco regime são uma medida de política proposta pela CE no âmbito da Reforma da PAC pós-2020, em substituição dos pagamentos

“greening” atualmente em vigor e em relação aos quais deverá ser, por definição, muito mais seletiva e exigente.

De acordo com a CE este novo PDP do 1º Pilar da PAC irá ser de aplicação obrigatória por cada EM, mas facultativa para os respetivos agricultores.

Trata-se de uma medida de política agrícola que se pretende que venha a contribuir para os três objetivos específicos da PAC pós-2020 relacionados com o segundo dos três objetivos gerais fixados pela CE, ou seja, **“apoiar a proteção do ambiente e a luta contra as alterações climáticas da UE”**.

Para o efeito, Portugal vai ter de definir uma lista de práticas agrícolas que deverão constituir compromissos que, indo para além das novas condicionalidades e outros requisitos básicos, sejam capazes de contribuir para:

- o combate às alterações climáticas e uma promoção das energias sustentáveis;
- uma gestão eficiente dos recursos naturais;
- a promoção da biodiversidade e da paisagem.

De acordo com as propostas já conhecidas, a aplicação dos pagamentos eco regime nos diferentes EM irá obrigar a uma atribuição de verbas anuais que sejam, no mínimo, 20% do total das verbas que venham a estar disponíveis para financiar a totalidade dos Pagamentos Diretos aos Produtores do 1º Pilar.

Importa, ainda, sublinhar que este tipo de pagamentos diretos poderá vir a ser atribuído sob a forma de pagamentos adicionais (“top up”) de apoio base aos hectares ativados com direitos de Pagamento Base, ou como forma de compensação de custos acrescidos ou perdas de rendimento decorrentes da adoção das práticas agrícolas em causa. Por este motivo, este novo tipo de PDP assume, em minha opinião, uma maior relevância para a viabilidade económica e sustentabilidade ambiental das explorações agrícolas portuguesas, do que a assumida pelo tipo de medidas agroambientais (MAA) em vigor, cujos apoios só constituem formas de compensar as reduções de rendimento e/ou os aumentos de custos.



Dadas as características edafoclimáticas, sócio estruturais e técnico-económicas da agricultura portuguesa e a natureza dos objetivos visados pelos pagamentos eco regime, a sua aplicação no âmbito do PEPAC deverá ser:

- orientada prioritariamente para a generalização de práticas agrícolas capazes de contribuir de forma significativa para o aumento sustentado e duradouro do teor de matéria orgânica dos solos;
- baseada predominantemente em pagamentos tipo “*top-up*” capazes de contribuir, não só para incentivar uma opção generalizada pelas práticas em causa, como também, a viabilização futura das explorações agrícolas que as venham a adotar.

Neste contexto, sou de opinião, que as verbas disponíveis para financiar os pagamentos eco regime deverão ser predominantemente orientadas para incentivar a expansão dos dois seguintes tipos de sistemas de ocupação e uso dos solos agrícolas e agroflorestais: a agricultura de conservação (ou regenerativa) e os prados e pastagens permanentes melhoradoras.

### 3. PAGAMENTOS ECO-REGIME ORIENTADOS PARA A AGRICULTURA DE CONSERVAÇÃO (OU REGENERATIVA)

Com este tipo de pagamentos pretende-se incentivar a expansão de sistemas de culturas temporárias e/ou permanentes baseadas num conjunto de técnicas e práticas agrícolas capazes de contribuir, quer para o aumento das adições, quer para a redução das perdas de matéria orgânica nos solos cultivados.

O aumento das adições de matéria orgânica nos solos, consegue-se pelo recurso à incorporação de adubos orgânicos (complementados, quando indispensável, por uma adubação mineral equilibrada), à implementação de rotações culturais diversificadas e a uma gestão adequada dos resíduos das culturas. O recurso à compostagem pode assumir, neste contexto, um papel importante para assegurar uma incorporação de compostos orgânicos obtidos por uma recirculação dos resíduos de origem vegetal e animal, contribuindo-se, assim, simultaneamente para os objetivos da economia circular.

A redução das perdas de matéria orgânica pelos

solos vai implicar a adoção da mobilização mínima, de uma sementeira direta e uma adequada proteção dos solos.

Os ganhos de matéria orgânica assim obtidos irão possibilitar a concretização dos seguintes três objetivos de âmbito económico e ambiental:

- uma redução da utilização de fertilizantes sintéticos;
- um aumento da capacidade de sequestro de carbono orgânico;
- um aumento da capacidade de retenção de água do solo e uma maior eficiência na sua utilização.

Vai ser da concretização destes três objetivos que irá ser possível alcançar uma contribuição efetiva para os objetivos estabelecidos no âmbito da reforma da PAC pós-2020, orientados para a descarbonização da economia, a gestão sustentável dos solos e da água e a promoção da biodiversidade.

São as seguintes condições que, em minha opinião, vão ser indispensáveis para que se possa vir a verificar uma expansão significativa das áreas ocupadas em Portugal Continental pela agricultura de conservação (ou regenerativa).

**Primeiro**, proceder a uma rigorosa identificação e caracterização das técnicas e práticas agrícolas capazes de, para os principais tipos de solos, assegurar um aumento sustentado do respetivo teor de matéria orgânica. Para o estabelecimento desta lista de práticas, que terá de ir para além das novas condicionalidades e outros requisitos básicos, dever-se-á recorrer ao parecer dos especialistas portugueses que nos últimos anos mais se têm debruçado sobre esta problemática.

**Segundo**, conceber uma forma de compromisso plurianual por parte dos produtores que dê garantias que tais técnicas e práticas irão ser adotadas durante o número de anos que os especialistas consideram necessários para se atingir o aumento desejado do teor de matéria orgânica do solo. Estes compromissos plurianuais que especialistas estrangeiros admitem ter de vir a ser de cinco anos para quem já adotou este tipo de práticas, e de dez anos para os que as irão introduzir de novo, irão constituir a principal

limitação para o recurso aos pagamentos eco regime. De facto, este tipo de pagamentos, como todos os outros PDP do 1º Pilar, correspondem a compromissos anuais, o que irá exigir da parte dos negociadores portugueses a obtenção de uma autorização para que, neste caso, se possa associar a sua aplicação a compromissos plurianuais. Admito que esta autorização também possa vir a implicar uma forte penalização temporal do acesso a este tipo de pagamentos sempre que os beneficiários não cumpram com o que se comprometeram inicialmente.

**Terceiro**, definir as condições a respeitar pelos produtores que irão beneficiar deste tipo de pagamentos, para que possam vir a acumulá-los com outros pagamentos do tipo agroambiental e climático do 2º Pilar da PAC, dos quais importa destacar os orientados para o apoio às agriculturas de precisão e biológica. Importa, neste contexto, sublinhar que a adoção deste tipo de pagamentos eco regime vai esvaziar o âmbito de aplicação da MAA - Conservação dos solos atualmente em vigor.

**Quarto**, adotar um sistema de pagamentos eco regime de tipo "top-up" capaz de, não só compensar as perdas de rendimento e/ou os custos associados com a adoção das técnicas e práticas em causa, como também contribuir para incentivar uma expansão significativa das áreas ocupadas pela agricultura de conservação e assegurar a viabilidade futura das explorações agrícolas mais penalizadas pela reforma da PAC pós-2020. No que se refere aos respetivos níveis de apoio, sou de opinião que o seu valor anual e por hectare de área beneficiada venha a ter como base a contribuição esperada para o sequestro de carbono aumentada de um valor correspondente aos respetivos custos acrescidos e/ou redução dos rendimentos.

Tomando como referência a estimativa que consta no RNC 2050 de que uma aplicação sustentada da agricultura de conservação poderá vir a permitir um sequestro de cerca de 3,4 t CO<sub>2eq</sub>/ha/ano, uma valorização de 30 €/ton de CO<sub>2</sub> e uma margem de 20 a 30% para compensação de perdas de rendimento e/ou custos acrescidos, poderá originar, à partida, um pagamento da ordem dos 120 a 130 €/ha/ano.

**Quinto**, estimar, de forma o mais aproximada possível, as áreas que poderão vir a aderir às práticas agrícolas características da agricultura de conservação e, conseqüentemente, as verbas que se tornarão necessárias vir a dispor anualmente para o respetivo financiamento. Em minha opinião, tais áreas poderão vir a corresponder às superfícies hoje em dia ocupadas pelas culturas anuais e permanentes e que beneficiam de MAA como sejam o MPB, o PRODI, a conservação do solo e o uso eficiente da água, ou seja, cerca de 600 mil hectares. Como é obvio, as áreas que irá ser possível beneficiar, vão depender, não só da adesão dos agricultores portugueses a este tipo de medidas como também das verbas que venham a estar disponíveis para as financiar, as quais irão depender dos fundos totais disponíveis e dos outros usos alternativos.

#### **4. PAGAMENTOS ECO REGIME ORIENTADOS PARA OS PRADOS E PASTAGENS PERMANENTES MELHORADORAS**

Entendemos por prados e pastagens permanentes (PPP) melhoradoras, aqueles que são capazes de contribuir de forma sustentada para o aumento do teor de matéria orgânica do solo.

Neste contexto, é possível identificar duas diferentes categorias de PPP:

- os prados permanentes naturais melhorados através de uma aplicação adequada de calcário dolomítico e de fósforo;
- as pastagens melhoradas e semeadas, como base em sementes bio diversas ricas em leguminosas.

Os primeiros, que têm vindo a ser aconselhados pela equipa do Prof. Mário de Carvalho, poderão, de acordo com este investigador da Universidade de Évora, assegurar uma duplicação em dez anos



do teor de matéria orgânica de uma extensa área de prados que ocupam solos degradados e contribuir, assim, para não só melhorar significativamente a respetiva produtividade, como também, aumentar a sua capacidade de sequestro de carbono e de utilização da água.

As segundas, têm vindo a ser aconselhadas pela empresa do Eng.º David Crespo, para solos menos degradados e com resultados que se admite poderem vir a ser ligeiramente superiores que os anteriores do ponto de vista, quer da produtividade, quer da capacidade de retenção de água no solo, quer ainda da capacidade de sequestro de CO<sub>2</sub>.

Também neste caso, vai ser indispensável que sejam respeitadas as condições indicadas anteriormente para os pagamentos eco regime orientados para a agricultura de conservação, nomeadamente, no que se refere à necessidade de:

- se proceder a uma rigorosa identificação e caracterização dos itinerários técnicos adequados;
- se virem a respeitar compromissos plurianuais sujeitos a penalizações;
- se estabelecerem condições que irão permitir compatibilizar os pagamentos em causa com MAA do tipo do pastoreio extensivo e das raças autóctones.

No que diz respeito ao tipo de pagamentos e ao nível de apoio a estabelecer, sou de opinião que deverão basear-se nas duas seguintes orientações.

**Primeiro**, um pagamento do tipo “*top up*” capaz de, não só compensar os custos acrescidos associados, como consequentemente contribuir para incentivar uma expansão significativa das PPP melhoradoras e assegurar a viabilidade futura das respetivas explorações.

**Segundo**, basear os níveis de apoio na capacidade de sequestro de CO<sub>2</sub> que, de acordo com os especialistas, se poderá admitir vir a resultar dos ganhos esperados no teor de matéria orgânica nos solos, a qual se considera poder vir a ser de 6 ton

CO<sub>2eq</sub>/ha/ano no caso dos prados melhorados e de 6,5 CO<sub>2eq</sub>/ha/ano no caso das pastagens semeadas, valores estes que corresponderão, para um valor de 30 €/ton de CO<sub>2</sub> a, respetivamente, 180 e 195 €/ha/ano.

Importa esclarecer que no momento presente o preço do carbono em Portugal é de cerca de 25€/ton, mas tudo indica que ao longo da próxima década irá aumentar para mais do dobro do valor atual. O preço de 30€/ton, aqui considerado, corresponde ao valor mais reduzido utilizado num estudo recentemente publicado em França que, tendo em consideração a *Trajectoire Concesse Taxe Carbone* (MTES), prevê valores para situações semelhantes entre 30 e 56 €/ton CO<sub>2eq</sub>.

É, ainda, de sublinhar que em ambos os casos se deverá encarar a criação de apoios à instalação dos respetivos PPP, cujos custos iniciais variarão entre 300 e 350 €/ha nos prados naturais melhoradores e entre 450 a 500 €/ha nas pastagens semeadas melhoradoras.

Uma condição importante a estabelecer no contexto deste tipo de pagamentos diz respeito ao encabeçamento mínimo e máximo a respeitar. Sou de opinião que se deverá considerar como mínimo o atual encabeçamento, desde que este tenha um valor inferior a 1 CN por hectare de superfície forrageira total (SFT). Em relação ao encabeçamento máximo, parece-me ser preferível não fixar nenhum limite, o que exigiria, no caso dos bovinos de carne e na ótica da neutralidade carbónica, uma penalização pelo número de CN por hectare de SFT superior a 1,5<sup>1</sup> no valor correspondente à emissão média de GEE por CN (3,9 CO<sub>2eq</sub>) multiplicada por 30€/CO<sub>2</sub>, ou seja, 117 €/CN/ano.

Uma outra alternativa será a de se proceder ao estabelecimento de diferentes escalões no valor dos pagamentos por hectare de PPP melhoradores, em função do respetivo número de CN por hectare de SFT. Um valor máximo para os encabeçamentos inferiores a 0,5 CN/ha, um valor intermédio para

1. De acordo com as nossas estimativas, 1,5 CN/ha de SFT corresponde ao encabeçamento médio para o qual as emissões de GEE igualam a capacidade de sequestro de CO<sub>2</sub> dos PPP melhoradores.

o escalão entre os 0,5 e 1CN/ ha, um valor mínimo para o escalão entre os 1 e 1,5 CN/ ha e um valor nulo para a componente superior a 1,5C N/ ha.

Já no que se refere às áreas que poderão vir a ser beneficiadas por este tipo de pagamentos, elas poderão ser, de acordo com as minhas estimativas, **cerca de 300 a 400 mil hectares no caso das pastagens permanentes semeadas e outros tantos no caso dos prados melhorados.**

Estas minhas estimativas, baseiam-se na informação disponível do INE, da qual se pode concluir que a área atualmente ocupada pela totalidade dos prados e pastagens permanentes em terra limpa e sob coberto florestal é da ordem dos 1,6 milhões de hectares, dos quais cerca de 400 mil são classificados como melhorados e/ou semeados, na sua maior parte em terra limpa. Os restantes 1,2 mil hectares são classificados como PPP pobres, repartidos de forma semelhante por áreas em terra limpa e sob coberto florestal.

Importa, ainda, sublinhar que a pecuária extensiva poderá vir a beneficiar, para os restantes PPP pobres, de apoios do tipo daqueles que estão atualmente em vigor na MAA intitulada Pastoreio Extensivo, que, em minha opinião, deveria basear-se num apoio único de 30€/ha para a totalidade da superfície forrageira beneficiada, independentemente da sua dimensão, os quais se justificam pelo papel que os respetivos sistemas pecuários poderão vir a desempenhar na prevenção dos incêndios e na coesão económica e social dos territórios rurais mais fragilizados.

## 5. CONCLUSÃO

Dadas as características edafoclimáticas, socio-estruturais e técnico-económicas das explorações agrícolas portuguesas e os impactos negativos esperados com a aplicação da reforma da PAC pós-2020 nos resultados económicos da maioria delas, e no contexto economicamente recessivo que irá resultar da pandemia a que estamos sujeitos, vai ser indispensável recorrer a medidas de política agrícola e rural que, respeitando os objetivos ambientais e territoriais visados pela reforma em causa, sejam capazes de assegurar a viabilidade futura do maior número possível das explorações agrícolas portuguesas.

Os pagamentos eco regime constituirão, em minha opinião, um desses tipos de medidas, os quais poderão, no respeito por conjunto de condições anteriormente definidas, ter um contributo decisivo para uma expansão significativa de técnicas e práticas agrícolas com impacto no rendimento das culturas anuais e permanentes e dos prados e pastagens. Esta expansão promoverá não só aumentar a sua produtividade económica como também contribuirá para a neutralidade carbónica, o uso mais sustentável do solo e da água, a promoção de biodiversidade e o reforço da coesão económica e social dos territórios rurais mais fragilizados.

Finalmente, importa realçar que a implementação destes dois diferentes tipos de pagamentos eco regime irá implicar o estabelecimento de um sistema de acompanhamento capaz de aconselhar os produtores nas alterações a introduzir nos respetivos sistemas de agricultura e de certificar, periodicamente, os resultados por ele alcançados.

