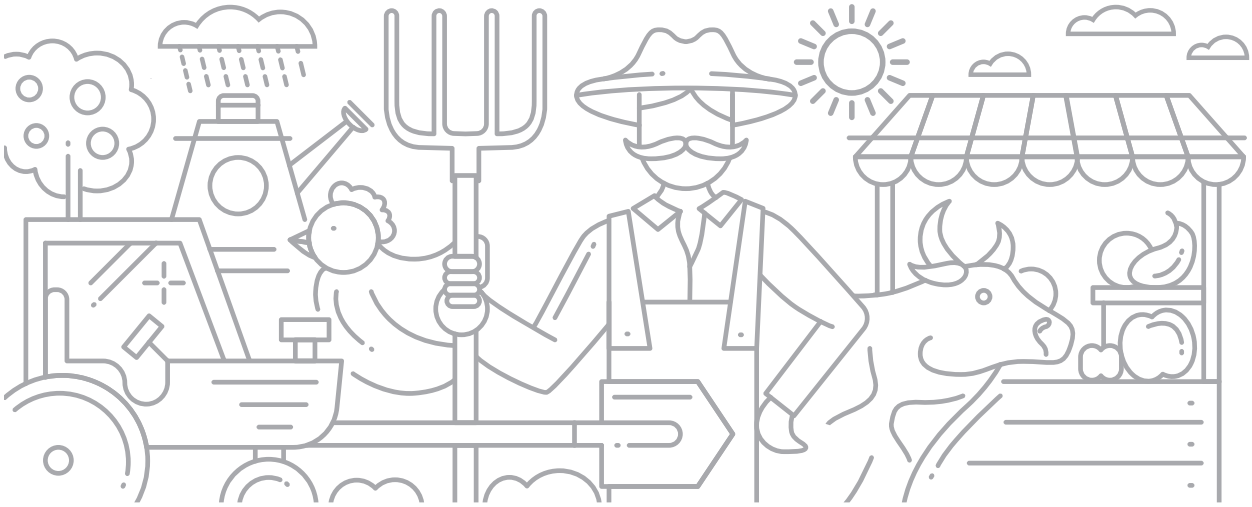

A REFORMA DA PAC:
PROPOSTA DE UM NOVO SISTEMA DE PAGAMENTOS LIGADOS À PRODUÇÃO AGRÍCOLA EM PORTUGAL

A REPARTIÇÃO JUSTA DOS APOIOS AOS PRODUTORES REQUER UM PROCESSO ATENTO.

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

1. INTRODUÇÃO

É cada vez mais consensual a ideia de que não é socialmente aceitável a manutenção futura dos enormes desequilíbrios, atualmente existentes, em Portugal, no contexto da agricultura, entre os valores dos pagamentos base e "*greening*" de que beneficiam os diferentes produtores agrícolas.

Por este motivo, vai ser necessário que, no âmbito da reforma da PAC em curso, se venha a optar por uma maior equidade na repartição dos apoios aos produtores, o que, em minha opinião, irá exigir quer um processo de convergência total ("*flat rate*") dos pagamentos base (PB), quer uma modulação da aplicação dos pagamentos redistributivos (PR) em favor das explorações de menor dimensão.

A opção por uma "*flat rate*" irá ter um impacto muito negativo sobre os resultados económicos futuros de um número significativo de explorações agrícolas portuguesas que, nestas últimas décadas, têm vindo a beneficiar da manutenção do modelo histórico na aplicação dos pagamentos desligados da produção introduzido pela reforma da PAC de 2003.

É minha opinião que se justifica procurar minimizar os aspetos negativos de uma opção pela "*flat rate*" sobre os rendimentos e a capacidade produtiva das explorações agrícolas que irão ser mais penalizadas, o que vai implicar um aumento das verbas disponíveis para financiar anualmente os PB e os PR.

O aumento das verbas disponíveis para financiar os PB e os PR só poderá vir a ser concretizado, ou através de uma redução das verbas globais a atribuir aos pagamentos ligados à produção (PLP) e /ou através de uma transferência do 2º para o 1º Pilar da PAC.

Dada a absoluta necessidade de assegurar que, no rescaldo da pandemia em que vivemos, a aplicação em Portugal da PAC venha a contribuir de forma efetiva para uma maior resiliência da capacidade produtiva do sector agroalimentar nacional e para uma melhoria da nossa autossuficiência alimentar, a redução das verbas globais a atribuir aos PLP terá que, necessariamente, ser coerente com este tipo de objetivos.

Para o efeito, vai ser necessário, em minha opinião, que a redução das verbas a atribuir aos PLP seja acompanhada simultaneamente por uma compensação por parte dos pagamentos eco regime e por uma alteração da respetiva composição futura, o que poderá ser alcançado através de:

- uma substituição dos apoios em vigor às vacas aleitantes, às ovelhas e às cabras, por pagamentos eco regime orientados para os prados e pastagens permanentes melhoradoras;
- um reforço significativo dos PLP em vigor no âmbito da produção de arroz, tomate para indústria e leite;
- uma introdução de apoios por hectare de área semeada com cereais de outono/inverno e com milho grão ou forragem.

Já me debrucei, num recente artigo, sobre os pagamentos eco regime e as suas potencialidades, económica, ambiental e territorial.

Irei procurar neste artigo fazer algumas reflexões sobre o futuro dos pagamentos ligados à produção, começando por abordar os aspetos potencialmente negativos e positivos que, em minha opinião, lhes estão associados, para depois analisar as alterações que proponho à sua futura composição.

2. PRINCIPAIS ASPETOS POTENCIALMENTE NEGATIVOS E POSITIVOS DECORRENTES DA APLICAÇÃO DOS PLP

Em minha opinião, são três os principais aspetos negativos associados com a futura aplicação dos PLP.

Em primeiro lugar, os PLP alteram as relações entre os preços base dos produtos e dos fatores de produção agrícolas e entre os preços base dos diferentes produtos agrícolas correspondentes a culturas/atividades alternativas.

Das alterações que os PLP provocam nas relações entre os preços base dos produtos agrícolas e dos respetivos fatores de produção, irão resultar decisões que, tendendo a privilegiar o "máximo técnico" em vez do "ótimo económico", têm como consequência a adoção de opções tecnológicas menos eficientes do ponto de vista do uso dos fatores de produção em geral e dos fatores intermédios em particular.

Das alterações que os PLP provocam nas relações entre os preços base dos diferentes produtos agrícolas correspondentes a culturas/atividades alternativas, irão resultar opções produtivas desfavoráveis do ponto de vista do valor acrescentado nacional, uma vez que podem provocar a opção:

- por culturas menos competitivas a preços no produtor;
- por um uso menos eficiente dos solos.

Em segundo lugar, os PLP conduzem, na maioria dos casos, a uma apropriação parcial (ou mesmo total) do seu valor por parte das atividades que estão a montante e/ou a jusante da produção na respetiva fileira.

Em terceiro lugar, porque de acordo com o atual sistema de Pagamentos Diretos aos Produtores, a aplicação de PLP só parcialmente beneficia os produtores que os recebem e à custa de perdas no rendimento potencial dos restantes produtores.

Já em relação aos principais **aspetos positivos** que poderão vir a decorrer da aplicação dos PLP, merecem realce os seguintes:

Em primeiro lugar, contribuir para mitigar os impactos mais negativos sobre os resultados económicos das explorações agrícolas portuguesas, decorrentes da adoção de uma "*flat rate*" para os PB.

Em segundo lugar, contribuir para reforçar a resiliência futura da capacidade produtiva das explorações agrícolas portuguesas mais fragilizadas pelos impactos negativos da pandemia a que estamos e iremos estar sujeitos nos próximos anos.

Em terceiro lugar, contribuir para a melhoria da autossuficiência nacional em relação àqueles produtos agrícolas para os quais as respetivas taxas de autoaprovisionamento sejam mais críticas.

Em quarto lugar, assegurar a viabilidade económica dos sistemas de ocupação e uso dos solos agrícolas e agroflorestais que desempenhem funções adequadas no âmbito do combate às alterações climáticas, da gestão sustentável dos recursos naturais, da biodiversidade, da prevenção de incêndios rurais e da coesão económica e social dos territórios rurais mais fragilizados.

Importa neste contexto que, na escolha dos sistemas de produção e de ocupação e uso dos solos, se leve em consideração a existência ou não de:

- capacidade de resposta aos aspetos anteriormente referidos através de ganhos de produtividade e/ou aumento dos preços no produtor;
- medidas de política alternativas capazes de responder de forma mais adequada aos objetivos visados.

3. DIMENSÃO E COMPOSIÇÃO ATUAL E FUTURA DOS PLP NO CONTEXTO DA AGRICULTURA PORTUGUESA

No momento atual, os PLP correspondem a um montante anual de cerca de 110 milhões de euros anuais repartidos, em 2017, da seguinte forma:

- 5,7 milhões de euros para pagamentos aos produtores de arroz, em função da respetiva área;
- 3,3 milhões de euros para pagamentos aos produtores de tomate para indústria, em função da respetiva área;
- 12,2 milhões de euros para pagamentos aos produtores de leite, em função do número de vacas leiteiras;
- 57,2 milhões de euros para os pagamentos aos criadores de bovinos de carne, em função do número de vacas aleitantes;
- 32,2 milhões de euros para os pagamentos aos criadores de pequenos ruminantes, em função do número de ovelhas e cabras.

De acordo com o anteriormente exposto, dever-se-á, em minha opinião, optar no futuro por se proceder, simultaneamente, a uma redução significativa nas verbas globais a atribuir aos PLP (dos atuais 110 milhões de euros para cerca de 74 milhões de euros), duplicar o valor dos PLP a atribuir aos produtores de arroz e de leite, aumentar em 50% o pagamento aos produtores de tomate para indústria e introduzir novos PLP orientados para os cereais de outono/inverno (125 €/ha) e milho grão ou forragem (160€/ha).

A redução das verbas globais a atribuir aos PLP, para um montante anual da ordem dos 74 milhões de euros, justifica-se por, em minha opinião, ser indispensável contribuir para, conjuntamente com a transferência de 15% das verbas do 2º para o 1º Pilar da PAC, o reforço das verbas disponíveis para financiar os PB e os PR, de forma a mitigar o impacto que uma opção pela "*flat rate*" irá necessariamente ter sobre os resultados económicos de um número significativo de explorações agrícolas portuguesas, nomeadamente aquelas cuja orientação produtiva dominante é a das culturas arvenses de regadio, do arroz, do tomate para indústria e dos bovinos de leite.

Uma redução das verbas globais a atribuir aos PLP a partir de uma eliminação dos prémios às vacas aleitantes e aos pequenos ruminantes justifica-se, em minha opinião, por ser possível compensar as perdas económicas daí resultantes para os respetivos produtores pela sua substituição por pagamentos eco regime, substituição esta bastante consensual do ponto de vista social e ambiental, uma vez que é preferível que, em vez de se pagar às explorações pecuárias por elas serem produtoras de carne, se atribua esse pagamento por elas praticarem sistemas de ocupação e uso dos solos agrícolas e agroflorestais que contribuam para uma gestão sustentável dos recursos terra e água, para a neutralidade carbónica (através do sequestro de carbono e a prevenção de incêndios rurais), para a promoção da biodiversidade e para a coesão económica e social dos territórios rurais mais fragilizados.

O reforço significativo dos PLP que dizem respeito às vacas leiteiras (duplicação do valor atual) e ao tomate para indústria (aumento de 50% face aos valores atuais), justifica-se por, não só ajudar a minimizar os impactos negativos que as respetivas explorações irão sofrer em consequência de uma opção pela "*flat rate*", como também por os seus produtos serem matéria-prima de importantes indústrias agroalimentares nacionais, cuja resiliência é fundamental reforçar para que se possa assegurar a sustentabilidade futura das respetivas fileiras. No caso do tomate para indústria, admite-se não ser necessário duplicar o valor dos respetivos PLP por se considerar existir margem de manobra para se alcançarem reduções nos respetivos custos de produção com um ajustamento dos valores das respetivas rendas da terra, hoje em dia, claramente sobrevalorizadas.

O reforço significativo proposto para os PLP ao arroz (duplicação do valor atual), visa não só minimizar o impacto muito negativo que as respetivas explorações irão sofrer em consequência do processo de convergência interna sobre uma cultura que utiliza solos sem opções agrícolas alternativas minimamente viáveis, como também, por constituir um contributo para a resiliência e o autoaprovisionamento das respetivas agroindústrias.

Finalmente, a introdução de PLP às áreas cultivadas com cerais de outono/inverno e com milho, justifica-se pela necessidade de, no contexto do objetivo de segurança alimentar, promover a produção de produtos agrícolas cujo grau de autoaprovisionamento é claramente insuficiente, para além de se contribuir para uma mitigação dos impactos negativos esperados em consequência do processo de convergência interna total dos PB.

4. CONCLUSÃO

Em minha opinião, a possibilidade de se poder vir a conciliar de forma coerente e eficaz a procura de uma maior equidade na repartição dos pagamentos desligados da produção com os objetivos económicos, ambientais e territoriais visados pela reforma da PAC em curso e os impactos negativos decorrentes da atual crise sanitária, vai implicar um pacote de medidas em que irão desempenhar um papel fundamental, não só os pagamentos eco regime cuja função foi por mim analisada num anterior artigo, como também, os pagamentos ligados à produção, cujas verbas e composição futura foi por mim quantificada e justificada no decorrer deste artigo.