



O FUTURO DA AGRICULTURA PORTUGUESA E A REFORMA DA PAC PÓS-2020¹

1. Texto que serviu de base a uma apresentação na Assembleia da República no âmbito da Audição Pública – PAC pós-2020, no passado dia 6 de Abril de 2021



Francisco Avillez
PROFESSOR CATEDRÁTICO EMÉRITO
DO ISA, UL E COORDENADOR
CIENTÍFICO DA AGRO.GES
favillez@agroges.pt

1. Um dos principais desafios a enfrentar pela humanidade nas próximas décadas, vai ser o de produzir os alimentos necessários para satisfazer, até 2050, as necessidades de mais cerca de 3 mil milhões de pessoas, com base em **dietas saudáveis e acessíveis a todos, baseadas em sistemas agrícolas e alimentares sustentáveis.**

Portugal vai ter que, neste contexto, fazer crescer de forma significativa a **produção nacional de produtos agrícolas e alimentares de qualidade** destinados aos mercados interno e externo, que sendo capaz de contribuir para o crescimento do valor acrescentado nacional seja baseada em **sistemas e estruturas de produção economicamente viáveis, ambientalmente sustentáveis e territorialmente equilibrados.**

2. Dadas as características edafo-climáticas, sócio-estruturais e técnico-económicas muito diversas da agricultura portuguesa, só será possível, em minha opinião, ultrapassar este desafio se forem criadas as **condições político-institucionais** capazes de, simultaneamente:

- promover ganhos crescentes de produtividade económica nos sistemas e estruturas de produção agrícola capazes de competir no contexto de mercados cada vez mais alargados e concorrenciais e crescentemente sujeitos a uma procura alimentar cada vez mais exigente do ponto de vista sanitário e ambiental;
- assegurar a viabilidade económica daqueles sistemas de ocupação e uso dos solos agrícolas e florestais que, não tendo condições de virem a ser competitivos, possam desempenhar funções relevantes do ponto de vista da gestão dos recursos solo, água e ar, da descarbonização da economia, da preservação (restauro) da biodiversidade e das paisagens agrícolas e de coesão económica e social das zonas rurais;
- incentivar a inovação e a internacionalização do sistema agro-alimentar e florestal mundial.

A concretização destes três grandes objectivos vai depender, no essencial, da promoção de um **tecido empresarial agrícola e rural cada vez mais bem organizado, melhor qualificado, mais dinâmico e mais inovador**, o que irá exigir a adopção, na próxima década, de um conjunto coerente e eficaz de políticas e acções públicas no contexto, quer do Plano Estratégico da PAC (PEPAC), quer da Agenda para Inovação para a Agricultura Portuguesa.

3. Na qualidade de membro do **Grupo de Peritos da Comissão de Acompanhamento da Reforma da PAC**, tenho-me debruçado atentamente sobre os documentos do GPP sobre o PEPAC, agora em elaboração, concordando, no essencial, com a **visão estratégica e a lógica de intervenção propostas**, as quais elegem a **gestão sustentável dos solos agrícolas e florestais com o fim último do planeamento estratégico**, o que irá exigir:

- não só uma presença activa das actividades agrícolas e florestais em todo o território nacional;
- como também, e principalmente, um aumento sustentado do teor de matéria orgânica dos solos e uma melhoria da respectiva drenagem.

Em minha opinião, a concretização desta visão irá implicar um conjunto coerente e eficaz de **intervenções estratégicas** capazes de contribuir para:

- uma maior equidade na repartição dos apoios ao rendimento dos produtores agrícolas;
- uma maior resiliência da capacidade produtiva agroalimentar num contexto socioeconómico adverso;
- um mais elevado grau de autoabastecimento alimentar daqueles produtos que, actualmente, têm uma exagerada dependência em relação ao exterior;
- assegurar os compromissos assumidos no contexto do Roteiro de Neutralidade Carbónica (RNC 2050);



- contrariar a crescente degradação dos solos e a escassez de água disponível e promover a biodiversidade e as paisagens;
- uma maior coesão económica e social dos territórios rurais mais fragilizados;
- promover ganhos sustentados na produtividade económica dos sistemas e estruturas de produção agrícola e florestal.

4. A concretização com sucesso destes diferentes tipos de intervenções estratégicas vai, em minha opinião, implicar que, no processo de elaboração do PEPAC, se assumam as seguintes principais opções, quanto ao tipo de medidas de políticas a privilegiar.

Primeiro, para se poder alcançar uma maior equidade na repartição dos apoios aos rendimentos dos produtores vai ser indispensável, em minha opinião, a opção por:

- um processo de convergência total dos Pagamentos Base (PB) de forma a que se atinja, em 2026, uma “flat rate”;
- um abandono do modelo histórico de atribuição dos direitos ao PB que contribua, não só para o aumento da superfície elegível por parte dos actuais beneficiários, como também, para a inclusão no sistema de novos beneficiários que, actualmente, não têm direitos PB;
- um reforço das verbas atribuídas ao Pagamento Redistributivo (PR) e uma sua atribuição prioritária às muito pequenas e pequenas explorações agrícolas;
- um reforço das verbas atribuídas aos apoios aos produtores em zonas desfavorecidas (MZD) e uma sua atribuição prioritária às muito pequenas e pequenas explorações agrícolas.

Segundo, no que diz respeito à promoção da resiliência e do grau de autoabastecimento dos sectores produtivos que irão ser mais penalizados por um processo de convergência interna total e com mais impactos negativos decorrentes da crise pandémica, considero ser indispensável os seguintes apoios:

- alteração da composição actual do sistema de pagamentos ligados à produção (PLP) de forma a nela incluir apoios à produção dos cereais de outono/inverno e do milho (grão e silagem);
- reforço das verbas unitárias dos PLP em vigor, pelo menos, em relação ao arroz, às vacas leiteiras e aos ovinos e caprinos;
- reforço das verbas disponíveis para financiar os PLP, nomeadamente, através de transferências de verbas do 2º para o 1º Pilar da PAC.

Terceiro, no que se refere às intervenções relacionadas com o ambiente, o clima e o território, vai ser indispensável a adopção de uma **Nova Arquitectura Verde** mais selectiva e exigente do que a actualmente em vigor, assente em apoios técnico-económicos adequados que, no contexto das futuras condicionalidades, sejam baseados num conjunto equilibrado de Pagamentos Eco-Regime e de MAA orientados para a promoção de sistemas de ocupação e uso dos solos e de práticas agrícolas que contribuam, prioritariamente, para:

- um aumento sustentável do teor de matéria orgânica nos solos, capaz de contribuir para um aumento da sua fertilidade e para uma sua maior capacidade de sequestro de carbono e de retenção de água, para uma redução do uso de fertilizantes e uma melhoria da biodiversidade;
- um uso mais eficiente e sustentável dos factores de produção agrícola;
- uma ocupação do território capaz de contribuir, quer para uma melhor prevenção dos incêndios rurais, quer para a sua coesão económico-social,
- uma promoção da biodiversidade e das paisagens agrícolas.

Trata-se, portanto, de uma aposta num conjunto de intervenções capaz de promover a transição para





um modelo tecnológico agrícolas de intensificação sustentável através da expansão dos sistemas de agricultura biológicos de conservação e de precisão, assim como dos sistemas agroflorestais baseados em prados naturais e pastagens semeadas melhoradoras.

Por último, importa sublinhar que a obtenção de ganhos de produtividade económica irá implicar um reforço significativo:

- das organizações de produtores (OP) agrícolas e da sua posição no contexto das respectivas cadeias alimentares;
- do sistema de gestão de riscos e de estabilização dos rendimentos agrícolas;
- do sistema de incentivos à inovação e aos investimentos produtivos;
- da fileira de investigação, experimentação e divulgação produtiva e tecnológica.

Neste contexto, irão assumir particular importância, quer a Arquitectura de Investimento que venha a resultar do PEPAC, quer as Redes de Inovação recentemente criadas pela Agenda para a Inovação para a Agricultura Portuguesa.

5. No âmbito dos trabalhos de consultoria da AGRO.GES, tenho vindo a coordenar diferentes estudos de análise do impacto da reforma da PAC pós-2020 sobre a agricultura portuguesa, cujos resultados parciais tenho vindo a divulgar.

Para o efeito procedeu-se à elaboração de diferentes cenários alternativos de evolução dos PDP do 1º Pilar até 2027 e à análise do seu impacto sobre:

- os resultados económicos das explorações agrícolas de Portugal Continental classificadas de acordo com as respectivas orientações produtivas economicamente dominantes² e dimensões físicas³;

2. Francisco Avillez, Manuela Nina Jorge e Gonçalo Vale: "Análise do Impacto Potencial da PAC pós-2020 sobre os Resultados Económicos das Explorações Agrícolas de Portugal Continental", AGROPORAL, Outubro 2020

3. Francisco Avillez: "A Pequena e a Grande Agricultura em Portugal Continental: Quem irá ganhar com a Reforma da PAC pós-2020". AGROPORAL, Fevereiro 2021

4. Francisco Avillez: "Que Regiões Agrícolas irão ganhar ou perder Rendimentos com a Reforma da PAC pós-2020". AGROPORAL, Janeiro 2021

- as alterações inter-regionais das transferências de rendimento geradas pelos PDP do 1º Pilar⁴.

Dos resultados destas diferentes análises penso ser de salientar as seguintes principais conclusões.

Em primeiro lugar que, qualquer que seja o cenário considerado, o conjunto das explorações agrícolas do Continente vai beneficiar de uma evolução favorável dos respectivos apoios da PAC até 2027.

Em segundo lugar, que uma opção por uma intervenção apenas orientada para uma maior equidade na distribuição dos apoios directos ao rendimento ("flat rate" e fim do modelo histórico de atribuição de direitos e modulação dos pagamentos redistributivos) irá ter, até 2027, impactos negativos:

- nos sistemas de produção especializados em Arvenses de regadio (-35,3%), Arroz (-49,2%), Tomate para Indústria (-60,7%), Bovinos de Leite (-48,9%) e Bovinos de Carne Intensivos (-20,6%);
- nas explorações agrícolas de média dimensão física (25 a 200 ha de SAU) da ordem dos -4%;
- em algumas das NUT III das Regiões Agrárias do EDM, BL e RO, a saber, a da Área Metropolitanos do Porto (-44,6%), do Cávado (-28,2%), da Região de Aveiro (-30,4%), da região de Coimbra (-34%), do Oeste (-2,1%), da Área Metropolitana de Lisboa (-26,7%) e da Lezíria do Tejo (-29,6%).

Em terceiro lugar, que uma estratégia futura baseada num conjunto coerente e integrado de pagamentos ligados à produção e de pagamentos eco-regime de tipo "top-up" poderão vir a possibilitar uma atenuação significativa destes impactos negativos, os quais tenderão a manter-se com valores bastantes mais reduzidos, apenas:

- nas explorações especializadas no Arroz (-6,2%), Tomate para Indústria (-26,9%) e Bovinos de Carne Intensivos (-24,8%);
- nas NUT III, Área Metropolitana do Porto (-0,8%), Área Metropolitana de Lisboa (-4,5%) e Lezíria do Tejo (-8,2%).

No que diz respeito às explorações agrícolas de média dimensão, os resultados esperados irão passar a ser também positivos (+20,5%).

Importa sublinhar que os cenários analisados assentam em pressupostos que, por um lado, não serão necessariamente aqueles que irão servir de base às opções futuras do Governo Português e, por outro lado, que neles não são levados em consideração os impactos que poderão vir a resultar das decisões que venham a ser tomadas no âmbito dos apoios previstos para o 2º Pilar da PAC.

