

A Agricultura Portuguesa após a introdução do "decoupling" na Reforma da PAC de 2003



Francisco Avillez
Professor Catedrático Emérito do ISA, UL
e Coordenador científico da AGROGES



Manuela Nina Jorge
Sócia fundadora da AGROGES





1. Introdução

Desde meados dos anos 50 até ao início dos anos 90 do século XX, as políticas públicas de apoio à produção e aos rendimentos agrícolas em Portugal basearam-se, quase exclusivamente, em medidas de suporte dos preços de mercado¹.

Entre 1993 e 2003, as mudanças resultantes das reformas da PAC de 1992 e da Agenda 2000 consistiram, no essencial, num desmantelamento parcial e gradual das medidas de suporte de preços então em vigor e da sua substituição por pagamentos directos aos produtores ligados à produção².

Com a reforma da PAC de 2003, para além de se ter continuado o processo de desmantelamento das medidas de suporte de preços, com a consequente aproximação entre os preços agrícolas no produtor comunitários e os mundiais, iniciou-se um processo de desligamento da produção ("*decoupling*"³) dos pagamentos directos aos produtores que teve como consequência uma quase total eliminação das ajudas ligadas à produção e uma sua substituição por um regime de pagamento único às explorações agrícolas sujeito a condicionalidades agronómicas e ambientais.

Se a introdução dos pagamentos ligados à produção suscitou uma reacção bastante desfavorável por parte de grande parte dos técnicos e produtores agrícolas nacionais, esta reacção foi ainda mais negativa e alargada aquando da opção pelo "*decoupling*", do qual se considerava ser inevitável a ocorrência de um decréscimo da produção e dos rendimentos agrícolas, assim como de um agravamento do processo de abandono dos solos agrícolas já então em curso.

Fomos dos poucos que, na altura, reagimos favoravelmente às mudanças propostas⁴, argumentando que as muito prováveis consequências negativas no curto-médio prazo iriam incentivar a adopção pelos produtores agrícolas portugueses de um processo de reconversão produtiva e de inovação tecnológica com resultados positivos no médio-longo prazo.

Neste contexto, pareceu-nos de interesse escrever este artigo que visa analisar o impacto das alterações ocorridas nas políticas agrícolas após a reforma de 2003 sobre as decisões de produção e os resultados económicos dos produtores agrícolas portugueses desde o início dos anos 2000 até aos nossos dias.

1. As **medidas de suporte dos preços** interferem no processo de formação dos preços nos mercados agrícolas, fazendo com que os preços no produtor e no consumidor se formem a níveis diferentes dos respectivos preços paritários de importação/exportação. Trata-se, portanto, de medidas que influenciam directamente as decisões de produção e consumo dos produtos agrícolas provocando distorções nos respectivos mercados e gerando transferências de rendimento entre produtores, consumidores e contribuintes. Por estes motivos, são medidas que se comportam como **subsídios à produção**. Os preços de intervenção, os direitos sobre a importação e os subsídios à exportação, são exemplo deste tipo de medidas.

2. Os **pagamentos aos produtores directamente ligados à produção** podem ser baseados quer nas quantidades produzidas, quer nas áreas cultivadas, quer no número de animais elegíveis. Trata-se de medidas que não interferem no processo de formação dos preços dos produtos agrícolas, mas que influenciam total ou parcialmente as decisões de produção, gerando transferências de rendimento, apenas, entre os contribuintes e os produtores agrícolas tomados individualmente. Por estes motivos são, também, medidas que se comportam como **subsídios à produção**. Os apoios por hectare do milho, do arroz e do tomate para indústria, assim como os prémios às vacas leiteiras, às vacas aleitantes e aos ovinos e caprinos são exemplos deste tipo de medidas.

3. Os **pagamentos aos produtores desligados da produção** são medidas que não interferem, nem directa, nem indirectamente, nas decisões de produção, que geram transferências de rendimento, apenas, dos contribuintes para os produtores e que correspondem a **pagamentos de serviços prestados pelos produtores** quer de âmbito ambiental (gestão de recursos naturais, combate às alterações climáticas e restauro da biodiversidade e das paisagens agrícolas), quer de âmbito social (estabilização dos rendimentos, segurança alimentar e coesão territorial). Os pagamentos base e redistributivo, os eco-regimes e as medidas agroambientais e clima, são exemplo de pagamentos de serviços prestados pelos produtores à colectividade.

4. Avillez, F. (2009). A Política Agrícola Comum: Lições do Passado e Opções Futuras. O Economista, n.º 22



Para o efeito optou-se por levar em consideração os seguintes aspectos.

Primeiro, basear a análise em 10 diferentes indicadores económicos:

- quatro de âmbito sectorial, que se referem ao **volume de produção agrícola**, ao **produto agrícola bruto em volume e em valor** e ao **rendimento do sector agrícola**,
- seis de âmbito empresarial, que dizem respeito à **produtividade dos factores**, à **competitividade**, ao **rendimento** e aos **apoios às explorações agrícolas**.

Segundo, complementar esta análise com base nas principais características estruturais e técnico-económicas.

Terceiro, utilizar os [dados estatísticos](#) recentemente publicados pelo INE sobre as contas económicas de Agricultura Regionais para o período 1995-2023.

Por último, considerar separadamente os dois seguintes sub-períodos:

- entre os triénios "2002" (2001-02-03) e "2012" (2011-12-13);
- entre os triénios "2012" (2011-12-13) e "2022" (2021-22-23).

Antes de apresentarmos os resultados da análise realizada iremos proceder a uma breve caracterização das mudanças sócio-económicas e político-institucionais ocorridas nos dois períodos considerados.

2. Aspectos mais relevantes para a evolução do sector agrícola português após a reforma da PAC de 2003

As mudanças nas políticas agrícolas e no contexto socio-económico nacional e internacional ocorridas nas duas últimas décadas, assim como o objectivo central desta deste nosso artigo, fizeram com que levássemos em consideração nesta análise, separadamente, dois diferentes períodos.

2.1 Da reforma da PAC de 2003 até à intervenção da Troika

Desde o início da aplicação da reforma da PAC de 2003, até ao início da década, a evolução da agricultura portuguesa foi, no essencial, consequência do alargamento e aprofundamento introduzidos pela reforma da PAC de 1992 e pela Agenda 2000 que consistiram, no essencial, no processo de desmantelamento das medidas de suporte de preços de mercado e na sua substituição por pagamentos directos aos produtores ligados à produção.

Por um lado, continuou o processo de desmantelamento dos mecanismos de suporte de preços com a consequente aproximação dos preços no produtor comunitários aos preços mundiais.





Por outro lado, iniciou-se um processo de desligamento total ou parcial dos pagamentos aos produtores, que, em 2003, se baseavam nas quantidades produzidas (tabaco e azeite), nas áreas cultivadas (culturas arvenses e arroz), ou no número de animais elegíveis (bovinos, ovinos e caprinos), assim como nas ajudas compensatórias em vigor no caso do leite, do açúcar e das frutas e hortícolas.

Finalmente, a introdução de um regime de pagamentos único (RPU) às explorações agrícolas com um valor correspondente à componente desligada dos pagamentos directos e sujeitos a condicionalidades agronómicas e ambientais.

O desligamento dos pagamentos directos aos produtores e a introdução do regime de pagamento único às explorações agrícolas, não tendo provocado quase nenhuma alteração no montante total dos pagamentos directos ao longo do período em causa, teve como consequência, no entanto, o decréscimo das ajudas ligadas à produção.

Neste contexto de preços e ajudas directas aos produtores, continuou a verificar-se um processo de ajustamento estrutural e de modernização tecnológica que foi incentivado nos primeiros anos do período pelo programa RURIS e, mais tarde, pelo Programa de Desenvolvimento Rural 2007-2013, habitualmente designado por PRODER.

As mudanças sofridas pelas políticas agrícolas, nomeadamente a continuação do processo de desmantelamento das medidas de suporte de preços de mercado e o desligamento da produção dos pagamentos directos aos produtores, foram responsáveis por um conjunto de alterações nas estruturas das explorações agrícolas e nos respectivos sistemas e tecnologias de produção, que geraram um

comportamento relativamente desfavorável, quer do rendimento e do produto do sector agrícola, quer da viabilidade e competitividade económicas médias das explorações agrícolas portuguesas, mas com um impacto globalmente positivo no saldo da balança agroalimentar nacional.

2.2 Da intervenção da Troika até aos nossos dias

No final da primeira década deste século a economia mundial foi confrontada com uma grave crise financeira iniciada entre 2007 e 2008 e com origem no rebranding de uma bolha imobiliária dos EUA.

Inicialmente, um conjunto de intervenções do Governo Americano permitiu que se evitasse a falência da maior parte dos bancos atingidos pela crise, mas a queda, em Setembro de 2008, do gigante internacional Lehman Brothers não pôde ser evitada, dando início a uma crise económica internacional que rapidamente se espalhou pelo Globo e foi designada por Grande Recessão.

Portugal, como todos os países mais desenvolvidos, não escapou aos efeitos desta crise, que teve origem fora do Euro. Foi, no entanto, a resposta nacional à mesma, através das decisões do Governo Português para o evitar, acabou por conduzir a uma intervenção da Troika, entre 2011 e 2014, durante o qual o País passou por uma crise sem precedentes.

Foram dois os memorandos de entendimento que, em 17 de Maio de 2011, as autoridades portuguesas assinaram, um com a CE e o BCE e o outro com o FMI, dando origem ao período de intervenção da Troika que foi considerada concluída três anos depois, em Maio de 2014.



A economia portuguesa passou então por uma das suas maiores crises, de que, apesar das consequências sociais e económicas muito negativas, soube parcialmente superar, foi timidamente recuperando nos anos seguintes, até que o aparecimento do COVID, no final de 2019, obrigou a um confinamento da população portuguesa, entre 19 de Março e 2 de Maio de 2020, cujo impacto sobre a economia portuguesa conduziu a uma quebra anual do PIB muito significativa.

As medidas de combate à pandemia a que o Governo Português teve que recorrer puseram em causa o tímido ciclo de crescimento económico subsequente ao fim da intervenção da Troika, o qual voltou a evoluir negativamente, desde o início de 2021, em consequência da invasão da Ucrânia.

Durante este período vigorou a Reforma da PAC de 2013 que, tendo mantido a divisão das medidas de política do 1º Pilar (medidas de regulação dos mercados e pagamentos directos

aos produtores) e do 2º Pilar (Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020), introduziu algumas alterações na composição dos PDP. Tais alterações consistiram, no essencial, na substituição do pagamento base, na criação do pagamento verde ou "*greening*", na introdução no 2º Pilar de instrumentos de gestão de risco e de estabilização dos rendimentos e na automatização dos apoios à pequena agricultura.

A gravidade dos impactos então sofridos pelos preços de mercado dos produtos e dos factores de produção agrícola, tornaram, no entanto, necessário recorrer, a nível nacional e comunitário a medidas adicionais para facilitar, quer o acesso aos mercados internos e externos, quer o equilíbrio dos preços dos produtos e factores de produção, de forma a minimizar os impactos negativos sobre o poder de compra dos consumidores e sobre o rendimento dos produtores.



O que importa, neste contexto, realçar é a enorme resiliência da agricultura portuguesa a esta sucessão de crises e a capacidade por ela demonstrada para fazer crescer a sua produção e exportações com base em opções inovadoras do ponto de vista produtivo, tecnológico e estrutural, das quais resultaram sistemas de produção agrícola mais competitivos e sustentáveis.

Foi esta capacidade de resposta dos agricultores portugueses, decorrente de um processo de inovação produtiva, tecnológica e estrutural notável e de uma sua maior profissionalização e organização, que possibilitou que o sector agrícola português tivesse tido um comportamento positivo durante a pandemia, reagido favoravelmente ao impacto da invasão da Ucrânia e evidenciado, nos últimos dois anos, nomeadamente no ano económico mais favorável dos últimos (tivesse, no todo), desempenho económico mais favorável dos últimos trinta anos.



3. Desempenho económico do sector e das explorações agrícolas portuguesas da reforma da PAC de 2003 até aos nossos dias

Da análise dos indicadores económicos anteriormente indicados, referentes ao período entre os triénios "2002" e "2022" e baseados nos dados das Contas Económicas de Agricultura Regionais do INE, podem-se retirar as seguintes principais conclusões.

Primeiro, que a quase totalidade dos indicadores em causa teve uma evolução positiva para o conjunto das duas décadas analisadas ("2002"-"2022"), com excepção, apenas, para os indicadores produto agrícola bruto em volume e produtividade dos factores intermédios e de capital.

Segundo, que, com excepção apenas para o indicador produtividade dos factores intermédios e de capital, o desempenho económico do sector agrícola português foi muito mais favorável na última década ("2012"-"2022") do que na anterior ("2002"-"2022").

Terceiro, que, com apenas algumas poucas excepções, a evolução económica mais favorável na última década, verificou-se para a quase totalidade das regiões agrícolas de Portugal, se bem que com algumas diferenças, por vezes significativas, entre elas.

Os dados do **Quadro 1**, permitem-nos analisar as duas primeiras conclusões, as quais parecem confirmar a nossa tese em relação ao potencial impacto do "decoupling", a qual assentava na ideia de que, sendo muito provavelmente negativo no curto-médio prazo, iria, no entanto,



criar condições para uma sua evolução mais favorável no médio-longo prazo.

Neste contexto, importa realçar o desempenho económico muito mais favorável observado na última década no que diz respeito ao volume da produção agrícola e rendimentos quer do sector, quer das explorações agrícolas, o qual foi consequência, principalmente, das evoluções muito mais positivas observadas

para as produtividades da terra e do trabalho. A evolução destes dois tipos de produtividades parciais mais que compensaram a evolução negativa observada para a produtividade dos factores intermédios e de capital, a qual foi consequência do mais rápido crescimento dos consumos intermédios do que do volume da produção, decorrente de uma maior intensificação dos sistemas de produção praticados.

Quadro 1.

Evolução do sector e das explorações agrícolas de Portugal entre 2002 e 2022

| Indicadores económicos | %ano | | |
|---|-----------|-----------|-----------|
| | 2002-2012 | 2012-2022 | 2002-2022 |
| Volume da produção agrícola ¹⁾ | -0,2 | +2,3 | +0,8 |
| Consumos intermédios e de capital ²⁾ | -0,4 | +3,7 | +1,7 |
| Produto agrícola bruto em volume ³⁾ | -1,3 | +0,4 | -1,3 |
| Produto agrícola bruto em valor ⁴⁾ | -2,2 | +4,6 | +2,3 |
| Rendimento do sector agrícola ⁵⁾ | -1,2 | +3,8 | +2,5 |
| Produtividade da terra ⁶⁾ | +0,8 | +2,7 | +1,8 |
| Produto do trabalho ⁷⁾ | +2,8 | +5,1 | +3,9 |
| Produtividade dos factores intermédios e de capital ⁸⁾ | -0,9 | -1,3 | -1,1 |
| Competitividade das explorações agrícolas ⁹⁾ | -2,9 | +4,9 | +0,6 |
| Rendimento das explorações agrícolas ¹⁰⁾ | -1,3 | +3,1 | +0,9 |
| Apoios directos às explorações agrícolas ¹¹⁾ | -0,1 | +1,1 | +0,5 |

1) Valor da produção agrícola a preços no produtor constantes; 2) Valor dos bens intermédios e de capital a preços constantes; 3) Valor acrescentado agrícola bruto a preços no produtor constantes; 4) Valor acrescentado agrícola bruto a preços no produtor correntes; 5) Valor acrescentado agrícola bruto a custo de factores e preços nominais; 6) Valor da produção agrícola a preços no produtor constantes por ha de superfície agrícola cultivada; 7) Valor da produção agrícola a preços no produtor constantes por UTA de superfície agrícola cultivada; 8) Valor da produção agrícola a preços no produtor constantes pelo valor dos bens intermédios e de capital; 9) Valor acrescentado líquido a preços no produtor reais por exploração agrícola; 10) Rendimento dos factores a preços reais por exploração agrícola; 11) Pagamentos directos aos produtores do 1º e 2º Pilar preços reais por exploração agrícola



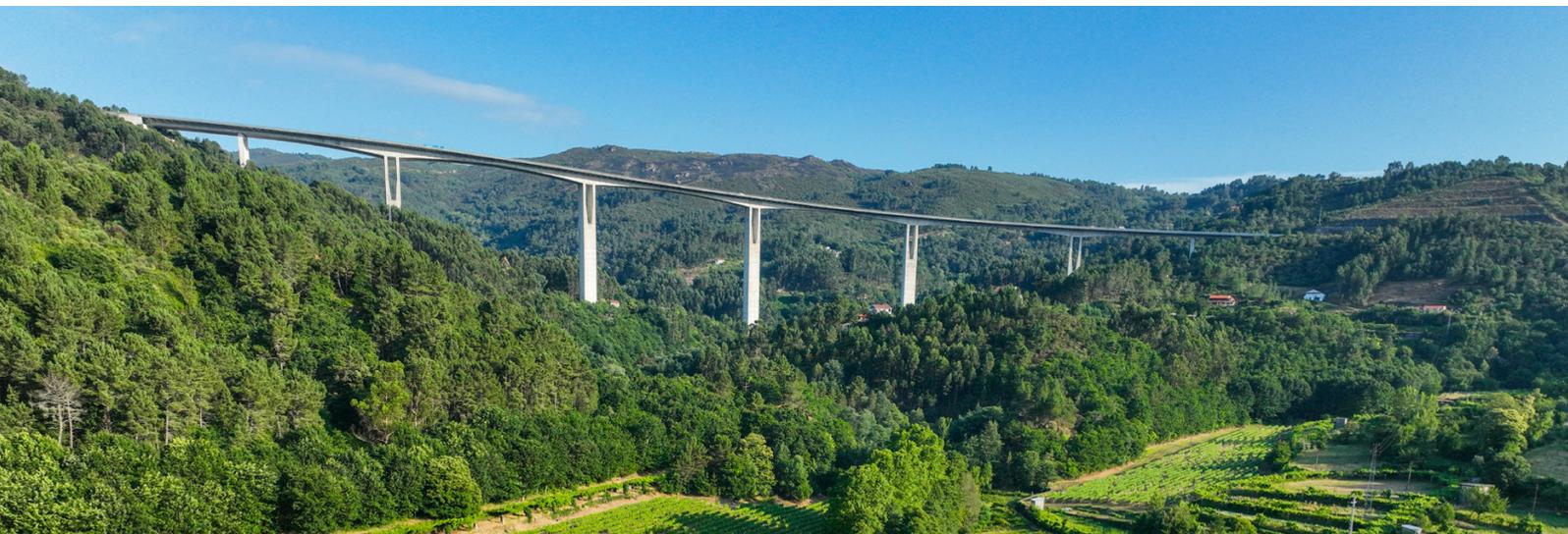
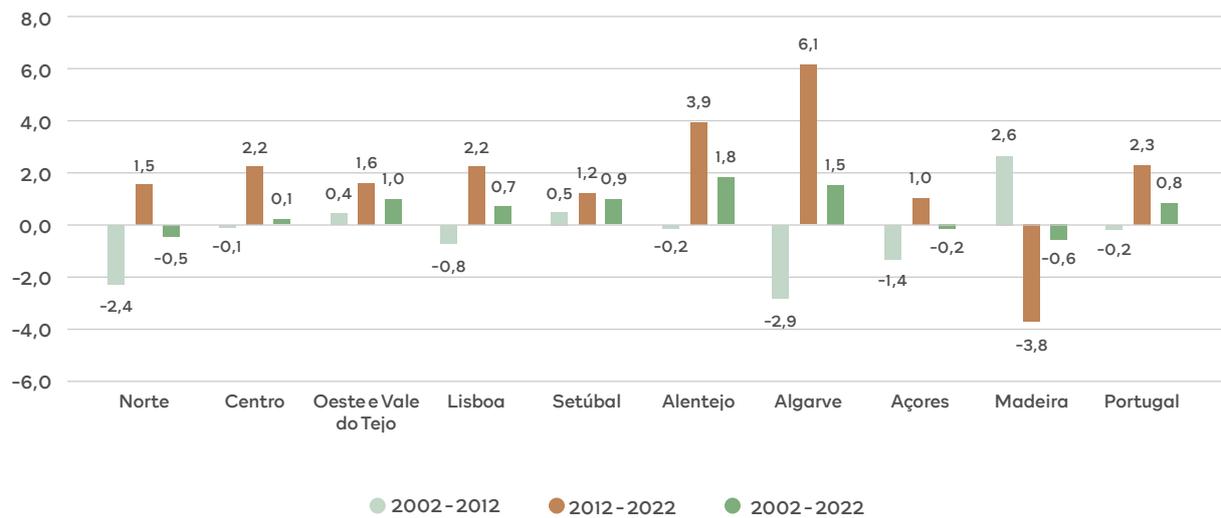


Importa, ainda, sublinhar o contributo muito positivo para os resultados económicos agrícolas, da evolução da relação entre os preços dos produtores e dos factores que vem bem expressa no crescimento muito mais favorável observado para o produto agrícola bruto em valor do que em volume.

No que respeita à evolução do volume da produção agrícola, os dados disponíveis

permitem-nos concluir que as restantes taxas de crescimento médio anual no período "2012"- "2022" foram, na quase totalidade das regiões analisadas, muito mais elevadas do que as regiões do Alentejo e do Algarve. A única excepção foi a região da Madeira cujo volume de produção agrícola teve um comportamento muito mais negativo nos últimos dez anos (**Gráfico 1**)

Gráfico 1.
Evolução do volume da produção agrícola nas diferentes Regiões Agrícolas de Portugal entre 2002 e 2022 (%/ano)

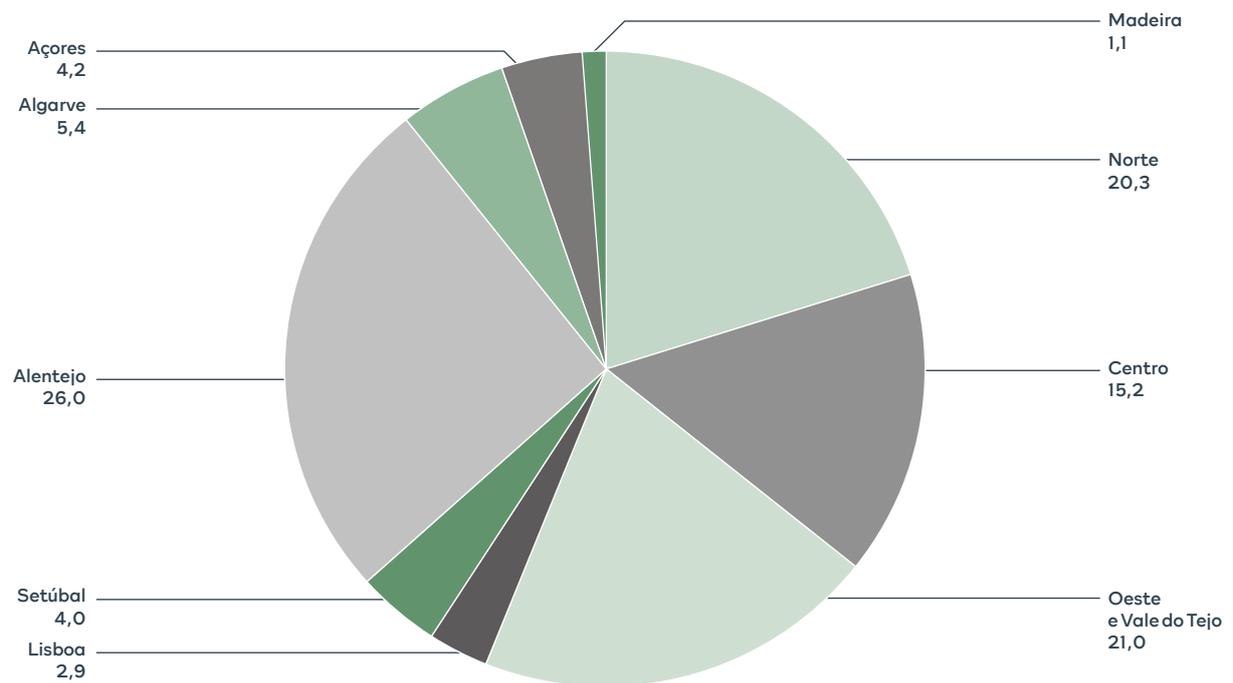




Em termos da representatividade do volume de produção no triénio "2022" temos em primeiro lugar a região do Alentejo, seguida por Lisboa e Vale do Tejo, Norte e Centro com respetivamente 26%, 21%, 20,3% e 15,2%. (**Gráfico 2**).

Gráfico 2.

Representatividade regional do volume de produção do setor agrícola "2022" (%)

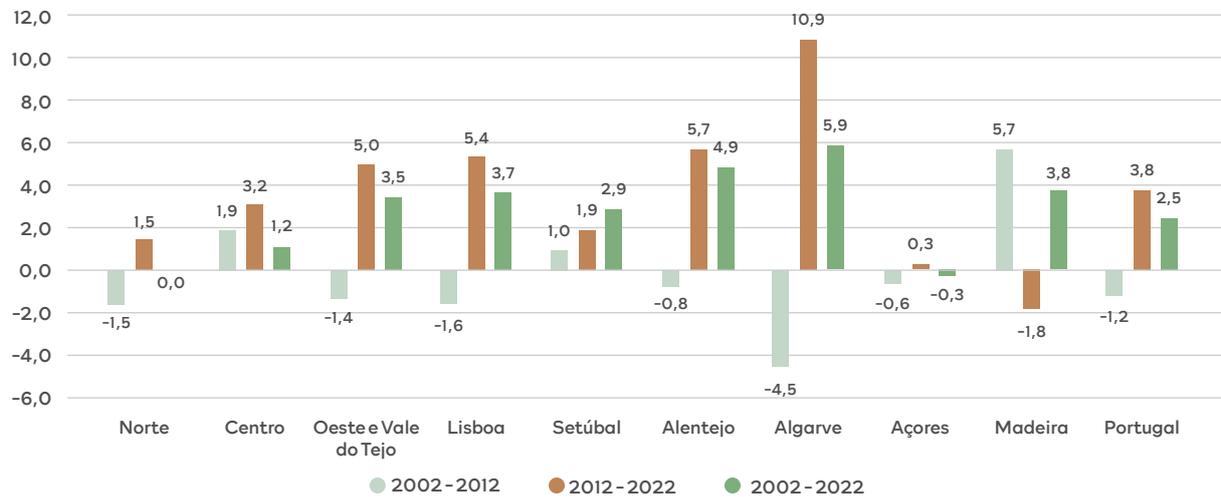


Relativamente à evolução do rendimento do sector agrícola, entre "2012" e "2022", pode-se concluir que a quase totalidade das regiões agrícolas de Portugal, depois de terem apresentado crescimentos negativos, viram as suas taxas de crescimento médio anual aumentar de forma muito significativa, com valores próximos ou superiores à média nacional (+3,8%/ano) nas regiões do Oeste e Vale do Tejo (+5%/ano), de Lisboa (+5,4%/ano), do Alentejo (+5,7%/ano) e do Algarve (+10,9%/ano). Mais uma vez a região da Madeira foi a única exceção a este comportamento regional (**Gráfico 3**)



Gráfico 3.

Evolução do rendimento do sector agrícola das diferentes Regiões Agrícolas de Portugal entre 2002 e 2022 (%/ano)

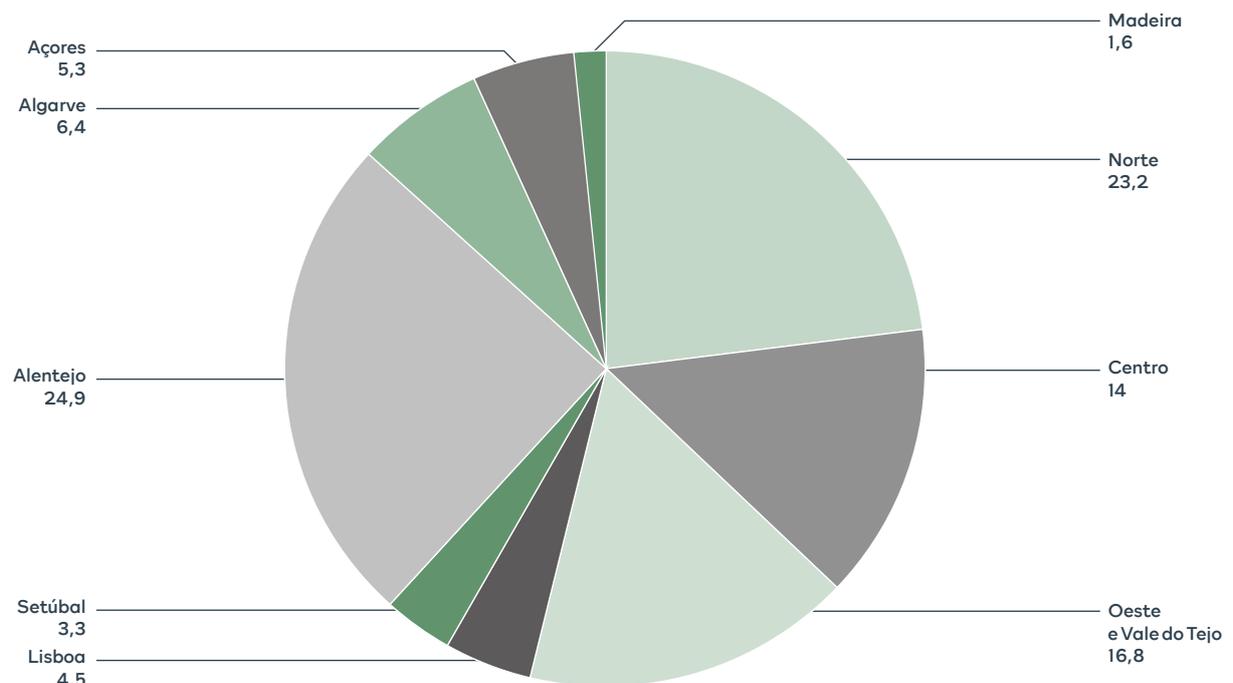


Em termos do peso regional do rendimento nacional, no triénio "2022" salientam-se as regiões do Norte e Alentejo que representam

respetivamente 23,2% e 24,9%, sendo seguidas pelo Oeste e Vale do Tejo e pelo Centro com respetivamente 16,8% e 14%. (**Gráfico 4**).

Gráfico 4.

Representatividade regional do rendimento do sector agrícola "2022" (%)



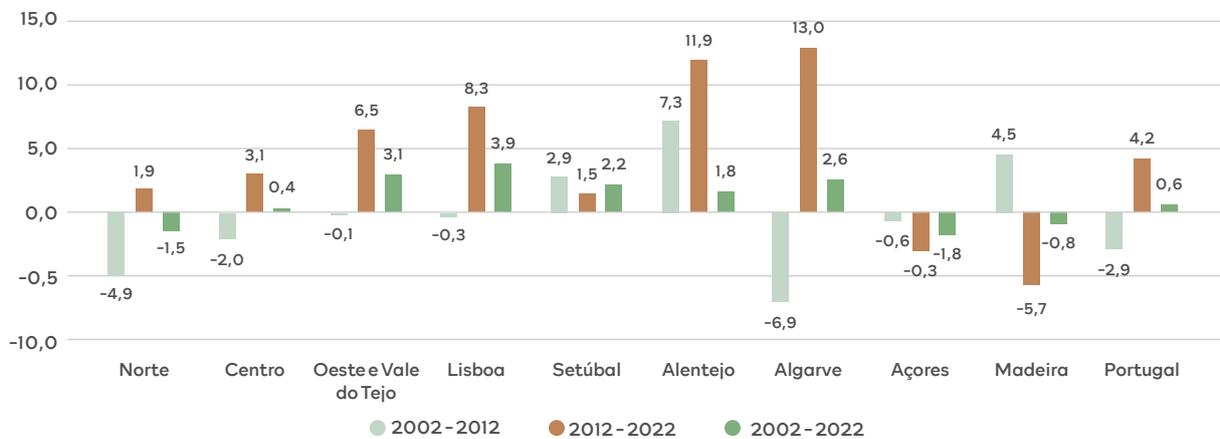


Em relação à evolução do indicador que mede a competitividade das explorações agrícolas, as taxas de crescimento médio anual apontam valores negativos na quase totalidade das regiões no período "2002"- "2012", mas evoluíram muito positivamente entre "2012" e "2022", tendo atingido valores superiores ao

da média nacional (+4,2%/ano) nas regiões do Oeste e Vale do Tejo (+6,5%/ano), de Lisboa (+8,3%/ano), do Alentejo (+11,9%/ano) e do Algarve (+13%/ano). As regiões dos Açores e da Madeira foram as únicas que apresentam uma evolução negativa na última década em relação às respectivas competitividades (**Gráfico 5**).

Gráfico 5.

Evolução da competitividade das explorações agrícolas das diferentes Regiões Agrícolas de Portugal entre 2002 e 2022 (%/ano)



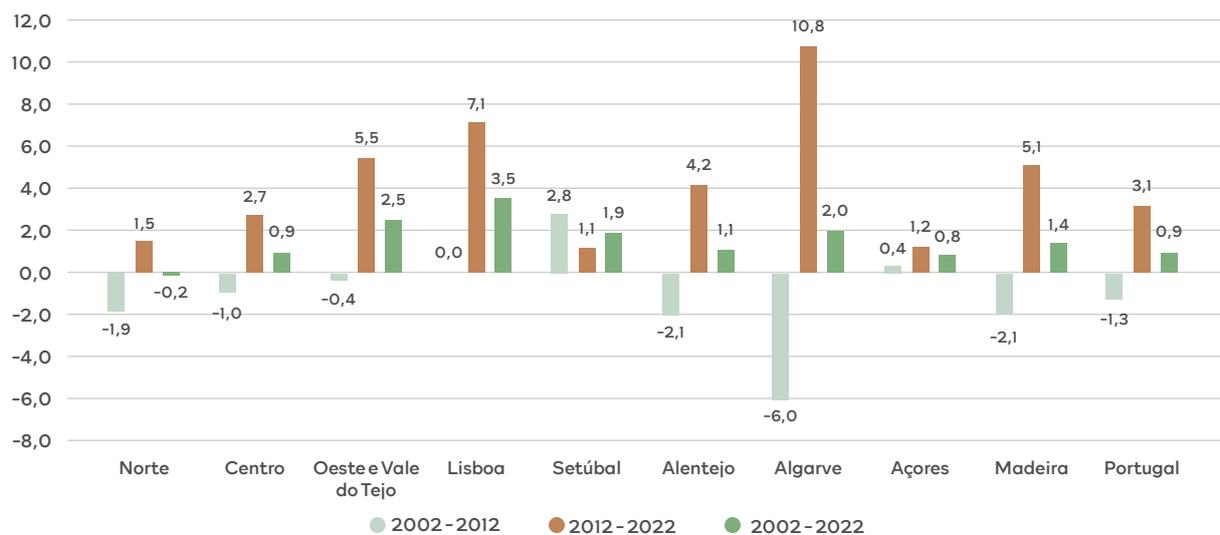


No que diz respeito à evolução do rendimento das explorações agrícolas, os dados disponíveis permitem-nos concluir que, com exceção para a região de Setúbal, todas as outras viram as suas respectivas taxas de crescimento médio anual crescer de forma muito significativa, com valores superiores à média nacional (+3,1%/ano) nas regiões do Oeste e Vale do Tejo (+5,5%/ano), de Lisboa (+7,1%/ano), do Alentejo (+4,2%/ano) e do Algarve (+10,8%/ano) e da Madeira (+5,1%/ano) (Gráfico 6).



Gráfico 6.

Evolução do rendimento das explorações agrícolas das diferentes Regiões Agrícolas de Portugal entre 2002 e 2022(%/ano)



Pode-se, resumidamente, concluir que as melhorias observadas na última década nos resultados económicos da agricultura nacional foram, no essencial, alcançadas em quatro das regiões agrícolas de Portugal: Oeste e Vale do Tejo, Lisboa, Alentejo e Algarve, as quais representavam no triénio "2022" mais de metade quer do volume de produção, quer do rendimento do sector agrícola nacional.

Estas melhorias foram, maioritariamente, consequência dos ganhos de produtividade

dos factores terra e trabalho, assim como dos resultados menos negativos observados em relação à evolução da produtividade dos factores intermédios e de capital.

Por seu lado, a evolução das estruturas agrícolas permite desmentir as previsões daqueles que, na altura em que se discutia o "decoupling", defendiam que a sua introdução iria acelerar, ainda mais, o processo em curso de redução do número de explorações agrícolas, da crescente extensificação / abandono dos solos agrícolas e do decréscimo do emprego agrícola.



Da análise dos dados que constam do **Quadro 2**, é possível concluir que no período "2012"- "2022", reduziram-se de forma significativa os decréscimos observados na década anterior, em relação ao número de explorações agrícolas (de -2,4% para -1,2%/ano). Da SAC (de -1,5% para -0,4%/ano), da SAR (de -2,1% para +1,2%/ano), do número de UTA (de -3,4% para -2,7%/

ano) e da relação entre a SAC e a SAU que tendo diminuído de 72,6% em "2002" para 63,3% em "2012", viu o seu peso reduzir-se, apenas, para 58,7% em "2022". De tais evoluções resultou uma melhoria nas estruturas de explorações agrícolas nacionais que, em média, viram o rácio SAC/UTA crescer de 6,7 ha em "2002", para 8,1 ha em "2012" e 10,2 ha em "2022".

Quadro 2.

Evolução das principais características estruturais do sector agrícola de Portugal entre 2002 e 2022

| Características | 2002 | 2012 | 2022 | Variação (%/ano) | | |
|--|--------|--------|--------|------------------|-----------|-----------|
| | | | | 2002-2012 | 2012-2022 | 2002-2022 |
| N.º Explorações (10 ³) | 383,7 | 300,8 | 267,7 | -2,4 | -1,2 | -1,8 |
| SAC ¹⁾ (10 ³ ha) | 2765,8 | 2378,2 | 2280,2 | -1,5 | -0,4 | -1,0 |
| SAR ²⁾ (10 ³ ha) | 719,2 | 568,1 | 635,6 | -2,1 | 1,2 | -0,6 |
| N.º UTA (10 ³) | 412,5 | 292,3 | 223,4 | -3,4 | -2,7 | -3,0 |
| SAC/Exp (ha) | 7,2 | 7,9 | 8,5 | +0,9 | +0,7 | +0,8 |
| SAC/UTA (ha) | 6,7 | 8,1 | 10,2 | +2,0 | +2,3 | +2,1 |
| SAR/SAC (%) | 26,0 | 23,9 | 27,9 | -0,8 | 1,7 | 0,4 |
| SAC/SAU (%) | 72,6 | 63,3 | 58,7 | -9,3 pp | -4,6 pp | -13,9 pp |

1) Superfície agrícola cultivada

2) Superfície agrícola regada



4. Conclusão

Admitindo que, dos diferentes factores com influência na evolução em Portugal da economia do sector e das explorações agrícolas nas últimas duas décadas, foi a introdução do “decoupling” no âmbito da reforma da PAC de 2003 aquele com o impacto mais determinante, pode-se concluir, da nossa análise, que se confirmam as previsões que na altura avançámos, ou seja, que seria muito provável que os impactos sobre a produção e o rendimento agrícola seriam desfavoráveis no curto-médio prazo mas que se tornariam positivos no médio-longo prazo.

Importa, no entanto, reconhecer que as alterações produtivas, tecnológicas e estruturais, entretanto verificadas, que estiveram na origem do melhor desempenho económico do sector e das explorações agrícolas portuguesas na última década, beneficiam também dos outros aspectos mais relevantes que caracterizam a sua evolução e que anteriormente procurámos, resumidamente, descrever.

