

## PAC PÓS 2020: FINALMENTE UMA PAC IGUAL PARA TODOS OS AGRICULTORES?



A União Europeia, através dos seus órgãos de governo, está já a preparar o processo de discussão do novo ciclo de políticas comuns, associado ao ciclo orçamental de 2021 a 2027. Em tal contexto, lançou um inquérito aberto a todos os quadrantes da sociedade, com vista a um debate público, seguido de uma Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu no último trimestre do ano. Neste processo preparatório, estão também a ser desenvolvidos vários estudos relacionados com a aplicação da atual PAC, reformada em 2013, e dos seus impactos económicos, sociais e territoriais.

### TEXTO

ARLINDO CUNHA

**i** PROFESSOR DA UNIVERSIDADE CATÓLICA-PORTO  
E EX-MINISTRO DA AGRICULTURA

**A** apresentação dessa Comunicação, que deverá conter as bases estratégicas da evolução futura da PAC, deverá, necessariamente, ter em conta as conclusões dos estudos e análises acima referidos, os quais se espera sejam feitos com rigor científico e, conseqüentemente, isentos de pressões nacionais, regionais ou sectoriais. Nessa altura, a Comissão explicitará certamente as razões que justificam uma nova alteração desta histórica política comum.

O argumento da simplificação e desburocratização é sempre importante, seja qual for a sua base de incidência. Não justifica, porém e por si só, uma reforma minimamente estruturada de uma política comum. A PAC tem que ter um fio condutor de continuidade, única forma de dar estabilidade aos agricultores e, conseqüentemente, previsibilidade aos seus actos de gestão. Não pode, por isso, ser objeto de alterações frequentes do seu desenho básico. Tal não obsta, contudo, a que não deve sofrer ajustamentos que a tornem mais eficaz, abrangente e justa. É em tal contexto que, face ao caminho percorrido pela PAC nas últimas duas décadas e meia e à experiência que tenho da sua aplicação, sublinho cinco pontos que me parecem dever ser merecedores de particular atenção: a equidade nos apoios, a gestão dos riscos, as prioridades para o segundo pilar, a geometria ambiental e o equilíbrio negocial entre a produção e os compradores da grande distribuição.

**A equidade nos apoios que a PAC** dá aos diferentes tipos de agricultores, consoante o território em que estejam e as respetivas produções, é um problema antigo, muito sério e que está por resolver. Como é sabido, antes do processo de reformas iniciado em 1992, a PAC, através dos seus instrumentos de compras públicas e de subsídios às exportações, beneficiava quase exclusivamente as agriculturas produtivistas e os sectores excedentários, que desequilibravam os mercados e o orçamento comum, com especial destaque para os cereais, a carne bovina e os produtos lácteos. Com a redução drástica dos preços de garantia operada pela reforma, foram criados pagamentos diretos com o objetivo de compensar as perdas de rendimento ocorridas por aquela via. O que sucede é que, passado um quarto de século sobre aquela primeira grande reforma, os pagamentos diretos, que representam a maior fatia de despesa da PAC, apesar de desligados da produção em 2003, continuam maioritariamente a ser determinados com base no histórico das produtividades e das quantidades produzidas, decorrentes duma PAC que já não existe. Por tal razão, são chocantes as diferenças de apoio entre os agricultores do Norte e Centro da Europa e os do Sul e, dentro de cada país, entre as produções que foram objeto de reforma em 1992 e 1999 e as que não foram.

## GRÁFICO 1

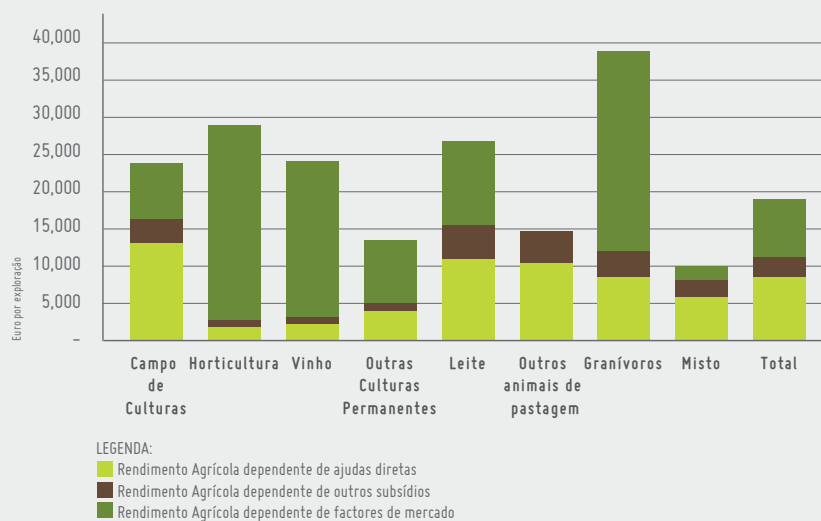
PAGAMENTOS DIRETOS – EUROS/HECTARE – MÉDIA DE 2015



**Fonte:** Comissão Europeia (2016) (CAP Explained – Direct Payments for Farmers 2015–2020)

## GRÁFICO 2 IMPORTÂNCIA DOS PAGAMENTOS DIRETOS NAS DIFERENTES ATIVIDADES

AGRO-PECUÁRIAS DA REDE RICA – EUROS POR EXPLORAÇÃO – MÉDIA DE 2011-2013



**Fonte:** Parlamento Europeu (2016) (CAP Reform 2020—challenges in agriculture)

Os gráficos 1 e 2 exprimem tais diferenças. O primeiro revela uma assimetria de cerca de 1 para 6 nos níveis médios dos pagamentos diretos por hectare de terra agrícola entre Estados-membros, com Portugal a receber aproximadamente 176 euros, contra uma média europeia de 267 euros. No segundo gráfico constatamos também as diferenças de apoio da PAC às diferentes atividades agro-pecuárias, com a formação do rendimento de umas altamente dependentes dos pagamentos diretos em contraste com outras a viverem quase exclusivamente do mercado.

Hoje em dia tais pagamentos diretos são justificados, económica e politicamente, como compensação dos “bens públicos” que a agricultura e os agricultores prestam à sociedade, tais como garantir a segurança dos abastecimentos e a segurança alimentar, preservar o ambiente, as paisagens, o património construído e as tradições, manter o mundo rural vivo e equilibrado, etc. Tal justificação, que faz pleno sentido, coloca-os todos no mesmo patamar, sem distinção de países nem do tipo de produção que cada um faz.



**A gestão dos riscos** constitui uma prioridade fundamental, devido às cada vez maiores incertezas da atividade: riscos de rendimentos, riscos de produção, riscos de preços e mercados. Nos primeiros, o principal instrumento para os minimizar no quadro da atual PAC são os pagamentos diretos que, como vimos, contêm uma inaceitável diferenciação de respostas entre agricultores. Daí a urgência em ser corrigida tal injustiça na próxima reforma. Os riscos ligados à atividade produtiva começaram a ser minorados com os instrumentos de apoio aos sistemas de seguros de colheitas e fundos de mutualidades, assim como pelo Fundo de Solidariedade da União. Porém, como estão a ser aplicados apenas desde a reforma de 2013, há questões relevantes a ajustar, designadamente acerca da cobertura e do nível de prejuízo mínimo para haver lugar a compensação. Os riscos de mercado, associados a variações sensíveis de preços, foram tradicionalmente tratados na PAC através da chamada “rede de segurança” que, com as sucessivas reformas da PAC foi sendo desmantelada, permanecendo hoje a um nível próximo do residual. Assumindo que não haverá vontade política em Bruxelas para reconstituir os mecanismos de intervenção outrora existentes, haverá que reforçar a estratégia da contratualização e da internalização da gestão do risco. Ou seja, através do apoio generalizado à criação e funcionamento de Agrupamentos e Organizações de Produtores (AP e OP) em todos os sectores e territórios e facilmente inseríveis em organizações existentes, designadamente as Cooperativas. Porém, para essa ser uma real solução alternativa, teremos de rever profundamente os critérios maximalistas de exigência de volume mínimo de negócios para estas organizações serem reconhecidas. O que está a acontecer em Portugal é que a solução funciona razoavelmente nas áreas onde existem sistemas de agricultura especializada, mas não tem sido solução para as zonas de policultura e de pequena e média dimensão da propriedade. Serão necessários novos critérios e valores mais baixos de faturação, assim como a possibilidade de tais valores serem atingíveis através da venda de vários produtos – o que se poderia designar pela aceitação legal de AP ou OP multiprodutos.

Porém, apesar de tal justificação fazer parte de todos os documentos oficiais, o mais que se conseguiu foi a “convergência mitigada” da Reforma de 2013, em que os países com um pagamento médio por hectare inferior a 90% da média da União, terão uma aproximação de um terço dessa diferença até 2020. Como se pode facilmente concluir do exposto, o princípio da coesão, bem expresso no artigo 3º do Tratado da União Europeia ainda está bem longe de ser levado à prática no seio da PAC e da agricultura europeia e... o discurso político europeu tarda em bater certo com a prática dos decisores. Como na última reforma se estabeleceu que o princípio da convergência dos pagamentos seria para continuar no pós 2020, será de exigir uma ambição maior do que a que foi conseguida em 2013 e ambicionar a que, finalmente, possamos ter uma PAC que dê uma resposta equitativa aos agricultores europeus, independentemente do tipo de produções que façam e da região onde exerçam a sua atividade.

“É preciso aproveitar este contexto de uma nova reforma da PAC para tomar decisões capazes de introduzir algum equilíbrio na cadeia alimentar, entre uma grande distribuição muito concentrada, que usa e abusa dessa posição para impor regras e esmagar preços e uma produção altamente atomizada, sem capacidade para negociar.”



Outra área que precisa de ser profundamente repensada é o excesso e, sobretudo, **desarticulação das exigências ambientais no âmbito da PAC**. Para além de os agricultores europeus terem o mais exigente sistema ambiental do mundo com a chamada eco-condicionalidade (coisa a que os seus concorrentes mundiais não são obrigados), criou-se nesta última reforma um “pagamento verde”, que tem que representar, no mínimo, 30% do envelope destinado aos pagamentos diretos em cada país, impondo exigências que em certos tipos de agricultura não fazem qualquer sentido; e, além disso, permite-se que os Estados-membros apliquem ainda mais medidas desta natureza no contexto do Segundo Pilar. Lembre-se a este respeito que em Portugal o eixo 3 do Programa de Desenvolvimento Rural (PDR), dedicado às ações ambientais da agricultura, tem 47% de toda a dotação, deste pilar, superior aos 44% do eixo 2, destinado ao aumento e modernização da produção. E aqui chegados, estamos a falar das **prioridades estabelecidas para a política de desenvolvimento rural**. Como não somos obrigados a afetar tantos meios a este tipo de ações, ficamos a ideia de que criámos em Portugal uma política agrícola de país rico, em vez da realidade que temos de uma agricultura em geral pouco competitiva e de considerável défice alimentar!

A componente ambiental é determinante em qualquer sistema agrícola. Os agricultores são os primeiros a saber disso e a respeitar tais regras. Não podemos, porém, ter uma PAC cativa de uma agenda política que, seguramente, não representa as necessidades dos agricultores e do nosso país. Finalmente, é preciso aproveitar este contexto de uma nova reforma da PAC para tomar decisões capazes de introduzir algum **equilíbrio na cadeia alimentar**, entre uma grande distribuição muito concentrada, que usa e abusa dessa posição para impor regras e esmagar preços e uma produção altamente atomizada, sem capacidade para negociar. Os agricultores, que fazem os investimentos, que correm todos os riscos próprios da atividade agrícola e que estão na base da criação de valor, são quem fica com a cêdeia do pão que produziram. Nalguns, poucos, Estados-membros, foi possível encontrar soluções por via do compromisso entre as partes; noutros tiveram que ser utilizados mecanismos de natureza reguladora; noutros ainda, como é o caso do nosso país, nada de relevante foi feito. Obviamente, que a diferentes graus de poder negocial dos produtores na cadeia alimentar, correspondem diferentes percentagens de retenção do valor nela criado e, consequentemente diferentes níveis de rendimento.

Desde há uns anos a esta parte que as diferentes instituições-base do sistema de governo da União (Parlamento, Conselho e Comissão), tomaram consciência da gravidade da situação e da incapacidade da Política de Concorrência Comum em o resolver. Porém, a sua ação tem-se limitado a fazer estudos, comunicações, resoluções, ou recomendações, que não levaram, até agora, a quaisquer atividade legislativa. Por isso, em linha com a Resolução do Parlamento Europeu de junho de 2016 e as Conclusões do Conselho Agricultura de dezembro passado, é tempo de ser encontrada uma resposta comum ao nível do conjunto da União, que impeça que os agricultores sejam prejudicados por práticas comerciais desleais. Porque, na verdade, se não dispusermos de um quadro comum de abordagem na resolução deste gravíssimo problema, estaremos, além de tudo o mais, a permitir uma inaceitável discriminação nos níveis de rendimento dos agricultores entre Estados-membros. ●