

A PAC DEPOIS DO COVID-19: UMA NOVA ERA OU OS DESAFIOS DE SEMPRE?



TEXTO

ARLINDO CUNHA

i Economista,
Professor da Universidade
Católica (Porto) e ex-
-Ministro da Agricultura

São legítimas e justificadas as preocupações e interrogações sobre os impactos da crise que atravessamos na economia, assim como sobre as soluções para lhes fazer face, incluindo os inevitáveis recursos financeiros, que a seu tempo terão que ser mobilizados. Numa altura em que ninguém arrisca um prognóstico seguro sobre o controle da doença, são inevitavelmente débeis as tentativas de quantificação dos efeitos, sendo certo que estamos perante uma realidade evolutiva que, carecendo de ação imediata, terá de ser ajustada aos novos horizontes que só o tempo será capaz de desvendar.

É neste contexto, associado à especulação sobre o comportamento futuro das pessoas e das sociedades, que se têm ouvido teorias sobre uma era antes e outra depois do Covid-19 que, alicerçada numa hipotética mudança

de comportamentos, teria implicações profundas na sociedade e na economia: o AC e o DC... O sector agroalimentar não escapa, naturalmente, a este debate. Não partilho desta visão, algo escatológica, pela simples razão de que a humanidade

não evolui por saltos, mas por reações qualitativas às adversidades que se lhe colocam a cada tempo. O que, transposto para a Política Agrícola Comum (PAC), significa que esta política comum da União Europeia (U.E.) terá a mesma sina

de sempre: responder aos problemas emergentes e ajustar-se a eles.

Na avaliação que faço, naturalmente subjetiva, sublinho duas grandes evidências desta crise: a capacidade de intervir na gestão dos mercados; e a importância do abastecimento de proximidade.

PRECISAMOS DE REFORÇAR OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DOS MERCADOS

A primeira dessas evidências é a de que os instrumentos de gestão dos mercados nunca passaram de moda. Por definição, os mercados são uma realidade volátil e consideravelmente imprevisível. Daí a necessidade de estarmos sempre preparados com instrumentos adequados, como por exemplo, as operações de intervenção pública, a armazenagem privada, ou outras modalidades baseadas em organizações de produtores. Durante muitos anos, a PAC teve de os utilizar quando teve que gerir sucessivas crises de excedentes nas décadas de 1970 e 1980. Nas décadas seguintes, fruto dos ajustamentos introduzidos no quadro das reformas da PAC, conseguiu regularizar a gestão dos mercados. Surge agora uma crise que paralisa importantes segmentos dos mercados agroalimentares (não como no passado, por excesso de produção, mas por uma redução, ou nalguns casos interrupção, do consumo) e encontra-nos em boa parte desprevenidos e impreparados para responder.

É certo que houve o bom senso de não se terem atirado pela janela fora este tipo de medidas da PAC. Ficaram, porém, reduzidos a uma dimensão mínima, engavetados no regulamento da chamada O.C.M. Única e bem calçados com um sem fim de travões para serem de difícil utilização. Verificamos agora que precisamos de ter uma PAC com uma robusta componente de instrumentos de gestão dos mercados, com um orçamento adequado e, sobretudo, uma outra consciencialização do problema por parte dos responsáveis políticos europeus. Na verdade, foi deprimente assistir às propostas apresentadas pela Comissão Europeia como resposta aos pedidos apresentados pelos Ministros da Agricultura, no seu comunicado conjunto de abril último: uma mão cheia de nada e a remissão para os Estados-membros resolverem os problemas no quadro financeiro dos seus envelopes nacionais... como se estes tivessem sido negociados em 2013 a contar com uma crise desta dimensão!

PRECISAMOS DE EQUILÍBRIO NAS CADEIAS DE ABASTECIMENTO

A segunda evidência desta crise é a de que deveremos dar um outro lugar aos mercados locais na organização das cadeias de abastecimento agroalimentar. Desde os anos noventa do século passado que a globalização dos mercados agroalimentares surgiu de mão dada com a emergência das grandes e médias superfícies comerciais, funcionando como um rolo compressor que destruiu as estruturas tradicionais e formatou um novo modelo de distribuição que, no quadro da U.E., representa mais de três quartos de toda a oferta alimentar.

Numa população maioritária e crescentemente urbana criou-se a ilusão de que o abastecimento das suas mesas estava sempre e definitivamente garantido: a globalização e as novas estruturas de distribuição estariam sempre prontas para fazer chegar os alimentos a qualquer parte do mundo, não importando absolutamente nada a sua origem. A crise mostrou-nos que não é assim. Por um lado, verificámos que as restrições à mobilidade interromperam ou perturbaram seriamente muitos desses circuitos de distribuição. Por outro, alguns países, face ao cenário de terem de enfrentar situações de escassez, apressaram-se a impor restrições às exportações de alguns bens essenciais, criando o risco de perturbação no abastecimento dos mercados mundiais que costumavam fornecer, como foi oportunamente denunciado pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO).

Sobressai a conclusão, em ambas as situações, de que precisamos de repensar a forma como temos vindo a organizar os mercados agroalimentares desde que o comércio deste tipo de bens ficou submetido às regras da globalização, a partir da Ronda do Uruguai da OMC, em 1994. Não está em causa a internacionalização da economia, que a todos beneficia, mas o facto de termos criado um gigante com pés de barro, que sucumbe na hora das grandes crises. Sobressai, assim, a necessidade de robustecer o papel que nessas cadeias terão de desempenhar as produções de proximidade. Neste aspeto, a PAC terá que criar instrumentos e orçamento bem mais poderosos do que a simples gaveta das cadeias curtas, que tem uma expressão marginal no quadro dos Programas de Desenvolvimento Rural (PDR).

Não se trata, naturalmente, de criar autarcias locais, mas de integrar nas políticas públicas instrumentos que incentivem uma incorporação da oferta local. Não apenas no quadro da PAC, como também no da Política Comum de Concorrência, que tem necessariamente a ver com as condições de operação das grandes cadeias de distribuição. Só assim, assegurando espaço para uma bolsa de abastecimento de proximidade, estaremos preparados para reduzir os riscos de uma globalização excessiva. Sem esquecer, obviamente, o contributo que uma evolução desta natureza tem para a descarbonização da economia.

Verificamos agora que precisamos de ter uma PAC com uma robusta componente de gestão dos mercados, com um orçamento adequado e, sobretudo uma outra consciencialização do problema por parte dos responsáveis políticos europeus.

OS DESAFIOS DA PAC NO PRÓXIMO FUTURO

Acabei de referir alguns aspetos que a crise do Covid-19 veio evidenciar e que em minha opinião devem obrigar a alguns ajustamentos na PAC no próximo futuro, no qual coincidem a aplicação de um novo quadro orçamental da U.E., um novo ciclo de políticas comuns, a começar pela PAC, e um novo ciclo de vivência coletiva no rescaldo da crise motivada por aquela doença. Haverá certamente outros que se possam juntar, ou que ainda possam surgir. Porém, estas ou outras evidências, vêm confirmar que a PAC tem que seguir o seu percurso de ajustamento às realidades que a cada momento vão surgindo no nosso percurso coletivo.

Dos objetivos apresentados pela Comissão nas suas propostas para a PAC pós 2020, ressaltam os que têm a ver com: o rendimento e resiliência das explorações; a competitividade e orientação para o mercado; a sustentabilidade e ação

climática; a coesão territorial e a sustentabilidade das zonas rurais; a equidade na distribuição dos apoios da PAC; a renovação de gerações; e o reforço da posição dos agricultores na cadeia de valor¹. Sendo no essencial consensuais, não passa à vista desarmada o facto de não terem sido sublinhados outros, como, por exemplo os relacionados com a estabilidade dos mercados ou a segurança dos abastecimentos, precisamente os aspetos que mais se evidenciaram na crise do Covid-19.

Cabe agora aos Estados-membros a preparação dos planos de ação para a realização desses objetivos, o que será feito no quadro dos Planos Estratégicos da PAC (PEPAC), em que terão uma enorme margem de manobra para os adaptar às respetivas especificidades nacionais e regionais.

A aplicação deste próximo ciclo da PAC vem encontrar Portugal numa situação muito especial:

A PAC tem que seguir o seu percurso de ajustamento às realidades que a cada momento vão surgindo no nosso percurso coletivo.

- 1 Ter a maior parte dos Pagamentos Diretos (PD) atribuídos ainda pelos chamados critérios históricos, resultantes da reforma da PAC de 1992 e mantidos nas seguintes. Critérios esses apenas mitigados pelas regras de convergência (interna e externa) impostos pela Reforma de 2013. Sendo, conseqüentemente, dos Estados-membros onde as diferenças dos pagamentos diretos entre sectores e regiões é das mais pronunciadas, terá que fazer um redobrado esforço para aplicar o princípio da convergência interna².
- 2 Ser o Estado-membro que tem a maior percentagem de pagamentos ligados à produção, beneficiando de um regime peculiar que lhe permite ter 19% do seu envelope nacional de pagamentos diretos, quando o valor máximo permitido para o conjunto da

U.E. é de 13%; o que coloca sempre questões distributivas e de avaliação de alguma complexidade.

- 3 Ser dos Estados-membros em que o segundo pilar representa uma proporção mais elevada das transferências da PAC (49%, em comparação com a média de 24% para o conjunto da U.E.), o que o prejudica gravemente quando existe uma redução assimétrica do orçamento, como é o caso da atual proposta da Comissão para 2020-2026.

Como sempre acontece no processo de planeamento das políticas, existem normalmente diferentes caminhos para atingir os objetivos. É, por isso, compreensível que, perante este cenário, surjam sensibilidades muito diferentes e até algumas visões extremas. Desde as que pretendem deixar tudo na mesma, para não mexer com os interesses estabelecidos, como se a realidade fosse estática e a política insuscetível de aperfeiçoamento... Até às que olham a realidade a partir de uma espécie de olimpo, colocando tudo na estaca zero para se cumprir a missão de construir um mundo novo... Estas visões esbarram, porém, com o pragmatismo da realidade, que é termos milhares de agricultores (milhões no quadro da U.E.) que têm o direito de ter respostas relativamente equitativas e estáveis por parte das políticas públicas; e agricultores que estiveram anos a organizar e gerir as suas atividades com base em determinadas políticas e que não podem mudar de vida de um dia para o outro só porque algum iluminado decide fazer tábua rasa do que existe no terreno. Temos, conseqüentemente, que sobrepor o realismo ao imobilismo, ao olimpismo ou ao academismo.

O importante é saber que os objetivos acima referidos são facetas da mesma realidade multidimensional e que para os realizar vamos precisar de um mix equilibrado de instrumentos, que permita gerir, em camadas variáveis de medidas, as múltiplas situações que se colocam a uma agricultura multifacetada, com uma enorme diversidade de sistemas culturais, associadas a uma estrutura fundiária de contrastes e a uma relação inversa entre as produtividades da terra e do trabalho entre o norte e o sul. Ou seja, nas zonas onde existem muitos hectares de terra por unidade de trabalho é onde a produtividade da terra é mais baixa, e da mão de obra mais elevada e os apoios da PAC mais altos.

É por isso que nas democracias modernas as autoridades públicas não se podem eximir a um debate aberto e transparente, com a legitimidade que assiste aos governos de assumirem escolhas compatíveis com os seus programas de ação e com os compromissos no âmbito da U.E. Opções naturalmente assentes em pressupostos técnico-económicos coerentes, perceptíveis e explicáveis.

A MAGNA QUESTÃO DA EQUIDADE DOS APOIOS

Pelas razões acima referidas, a principal tarefa dos decisores políticos vai ser a de gerir os diferentes instrumentos da PAC por forma a conseguir no final uma equidade dos apoios; ou seja, maximizar a função de utilidade da PAC para todos os agricultores. Vamos, então, por partes, numa tentativa de sublinhar as questões que a este respeito me parecem mais sensíveis, sem outra ambição que não seja a de dar um contributo para esta reflexão.

EQUIDADE: CONCEITO E APLICAÇÃO

Este conceito de equidade tem três importantes implicações. A primeira é a de que todos os agricultores estão no mesmo plano, porquanto o que se pretende é garantir a presença da agricultura em todo o território, remunerando os agricultores pelos contributos que dão à sociedade nos planos económico, social e ambiental. A segunda é que isso não significa que situações diferentes sejam tratadas da mesma forma, mas que para cada uma seja encontrada a solução adequada. A enorme diversidade geoclimática do nosso país, associada a uma diversidade equivalente de culturas e de sistemas agrários, acrescem à complexidade do problema que neste plano temos para resolver. A terceira é a de que a equidade pressupõe liberdade de adesão dos potenciais beneficiários. Porém, para poderem exercer o seu direito de decidir sim ou não em função das suas opções económicas, as medidas de política agrícola colocadas ou a colocar no terreno têm que ter uma aplicabilidade universal potencial. De contrário não há lugar a escolha, mas a exclusão.

Como nota final deste ponto impõe-se lembrar que, apesar de esta análise incidir sobre pagamentos para remuneração de bens públicos, a preocupação de equidade deve ser transversal a toda a PAC. Lembro, a título de exemplo, a enorme injustiça cometida no atual PDR que incluía como critério de pontuação

TABELA 1

	Índices Sintéticos de Suporte da DP PAC		DP PAC Total por Ha SAF		DP PAC Total por UTA	Subsídios Correntes (PD + MAA + MZD)			Índices de Cobertura da Sup. Agrícola e Florestal pelo IEA 2016 e pela PAC		
	Índice Territorial de Suporte Económico PAC % DP PAC/% VABpm	Subsídios Correntes (PD + MAA + MZD) %VABcf	Por ha SAF Total	Por ha SAF IEA16		Por ha de SAU IEA 2016I	Por ha de S. Eleg. do PU	por UTA € / UTA	SAF do IE 2016 em % da SAF Total	S. Eleg. PU / SAF IE 2016 %	S. Eleg. / SAF Total %
	Índice Base 1	%	€/ha	€/ha		€/UTA	€/ha	€/ha	€/UTA	%	%
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
Continente	1,00	29	210	287	4 210	248	273	2 946	73	73	54
Noroeste Litoral	0,50	14	338	614	2 721	583	809	1 527	55	43	23
Noroeste Interior	1,09	27	175	280	1 774	301	410	1 001	62	39	24
Douro e Terra Quente	1,19	32	395	467	2 717	414	416	1 769	85	73	62
Mont. e Planalt. N. Interior	2,13	51	216	291	3 573	286	312	2 952	74	77	57
Cordilh. Central e Pinhal Interior	0,72	21	89	210	1 662	223	324	1 020	42	40	17
Centro Litoral	0,57	15	178	500	2 491	409	614	1 263	36	41	15
Oeste, Lisboa e Peníns. Setúbal	0,29	5	282	453	3 080	159	324	942	62	43	27
Ribatejo	0,75	23	247	352	7 617	309	313	5 181	70	76	54
Beira Baixa e Alentejo	1,87	47	198	233	11 473	207	216	9 226	85	87	74
Algarve	0,45	11	164	243	2 664	169	254	1 229	68	44	30

FONTE: CORDOVIL, FRANCISCO (2018) POLÍTICA AGRÍCOLA E EQUIDADE TERRITORIAL NO LIMIAR 2020

(VGO) das candidaturas a apoios ao investimento a integração da produção numa Organização de Produtores. Seria, sem dúvida, um excelente critério, se os diferentes sectores e as diferentes regiões dispusessem de uma cobertura relativamente homogénea nesta matéria. Como isso está muito longe de acontecer, tal critério deu origem a discriminações inaceitáveis entre agricultores. Uma injustiça que, sublinhe-se não foi corrigida em sede de programação do PDR2020, pese embora as mudanças de governo entretanto ocorridas.

O facto de Portugal pouco ter evoluído em relação aos critérios históricos de atribuição e distribuição dos pagamentos diretos, implica situações de considerável desigualdade, associando os apoios aos sectores que na altura foram objeto da reforma, assim como às superfícies das explorações. Muita coisa mudou em quase 30 anos na agricultura portuguesa, mas muito pouco mudou na aplicação da PAC nesta matéria. Por tais razões temos uma enorme discrepância sectorial nos

pagamentos diretos aos agricultores, os quais, em função dos sistemas culturais prevalentes, correspondem a discrepâncias territoriais consideráveis. A tabela³ 1 é por demais elucidativa, evidenciando

A principal tarefa dos decisores políticos vai ser a de gerir os diferentes instrumentos da PAC por forma a conseguir no final uma equidade dos apoios, ou seja, maximizar a função de utilidade da PAC para todos os agricultores.

um conjunto de situações, de que se impõe destacar:

- Uma grande disparidade no apoio da PAC aos diferentes territórios.
- Uma associação muito forte entre a concentração dos apoios da PAC e as estruturas fundiárias onde predominam as explorações de maior dimensão e os sistemas culturais mais extensivos.
- Uma grande disparidade na subsidiação por unidade de trabalho e de valor acrescentado agrícola.
- Uma enorme diferenciação regional no acesso das áreas agrícolas aos subsídios da PAC, expressas em percentagem das áreas totais de cada região.

INSTRUMENTOS PARA GERIR A EQUIDADE

Conforme referido, os pagamentos Diretos (PD) surgiram em 1992 e 1999 para compensarem os produtores pela redução dos preços de garantia decididos pelo Conselho de Ministros de Agricultura em diversos produtos, designadamente os cereais, a carne bovina, o leite e o tabaco.

Eram calculados com base nas áreas cultivadas por cada agricultor multiplicados pelas respetivas produtividades médias regionais e, no caso dos bovinos, caprinos e ovinos, foi estabelecido um montante unitário por Cabeça Normal (CN)⁴. O azeite e as oleaginosas tiveram processos algo diferenciados, mas acabaram por seguir o mesmo sistema. Em 2003, fruto da pressão internacional na iminência de se chegar a um novo acordo da OMC⁵, no que se pensava vir a ser a Ronda de Doha, esses pagamentos passaram a ser desligados. Refira-se a este respeito que o desligamento também foi motivado por razões internas, no sentido de reduzir as distorções entre sectores, incutir uma maior orientação para o mercado, reduzir as burocracias dos controlos e permitir o seu alargamento futuro.

Ao contrário do que pensavam os agricultores e suas organizações que, à época, se opuseram ferozmente às reformas, os pagamentos diretos vieram para ficar. Porém, à medida que o tempo foi passando, deixou de ser sustentável defendê-los com base na mesma justificação. É então que surgem dois argumentos de economia política para os manter: compensar os agricultores pelos bens públicos que prestam à sociedade e que o mercado não remunera devidamente – ou seja, colmatar uma falha de mercado; e, também, por isso, compensá-los pelos custos de produção acrescidos, fruto das exigências de segurança alimentar e de bem estar animal (a que não estão sujeitos os nossos concorrentes), já que não os podemos defender por via de proteção aduaneira devido aos compromissos internacionais assumidos pela U.E. na OMC. Trata-se de uma argumentação consistente, já que foi nessa mesma reforma imposto o princípio da eco-condicionalidade, cujo cumprimento era condição habilitante à receção dos subsídios.

Temos, assim, que a partir da Reforma Fischler de 2003 vários Estados-membros começaram a aplicar os PD de forma diferente dos critérios históricos, optando por uma diversidade de modelos que vão desde a pura e simples *flat rate* (pagamento único e igualitário por hectare), até modelos regionalizados ou mistos. Entretanto, foram sendo permitidos alguns outros pagamentos ligados à produção com fundamentos diferenciados, mas todos eles relacionados com a necessidade de evitar o abandono e acautelarem os impactos negativos de natureza económica ou social advinentes.

Os ecoregimes terão que ter uma ampla latitude de aplicabilidade nos diferentes sistemas produtivos que caracterizam a agricultura portuguesa.

Por outro lado, o segundo pilar da PAC foi evoluindo no sentido do alargamento das medidas de natureza ambiental, remunerando níveis acrescidos de bens públicos aos produtores que quisessem adotar determinadas práticas culturais (MAA), para além de ter reforçado os apoios às zonas agrícolas desfavorecidas e de montanha (MZD).

Com a reforma de 2013, é criado pela primeira vez no primeiro pilar um instrumento de adesão voluntária, que prevê a concessão de apoio adicional a quem optar por determinadas práticas culturais mais benéficas do ambiente: o *greening* ou pagamento verde, que o respetivo regulamento comunitário obrigava a absorver um mínimo de 30% dos envelopes nacionais destinados aos pagamentos diretos. Tendo surgido por forte pressão dos lóbis ecologistas, a Comissão Europeia acabou por ceder e apresentar essa medida como a grande bandeira de uma nova era do contributo da PAC para o ambiente e alterações climáticas... Apanhados de surpresa, os dirigentes agrícolas reagiram mal e, com o apoio dos seus Ministros da Agricultura, conseguiram minimizar substancialmente a proposta, a ponto de em muitos países, incluindo o nosso, o pagamento verde ser praticamente um somatório de 30% em cima dos outros pagamentos diretos, dissociados ou não.

No caso de Portugal, perante as disparidades de apoios resultantes do modelo histórico e as manifestas dificuldades políticas de sucessivos governos em tomarem opções diferentes, foram sendo utilizadas algumas medidas agroambientais (financiadas pelo segundo pilar da PAC), como forma de compensar regiões ou sectores menos beneficiados por esse modelo. Assim se compreende que este tipo de ajudas (268 milhões de euros) seja maior que o do

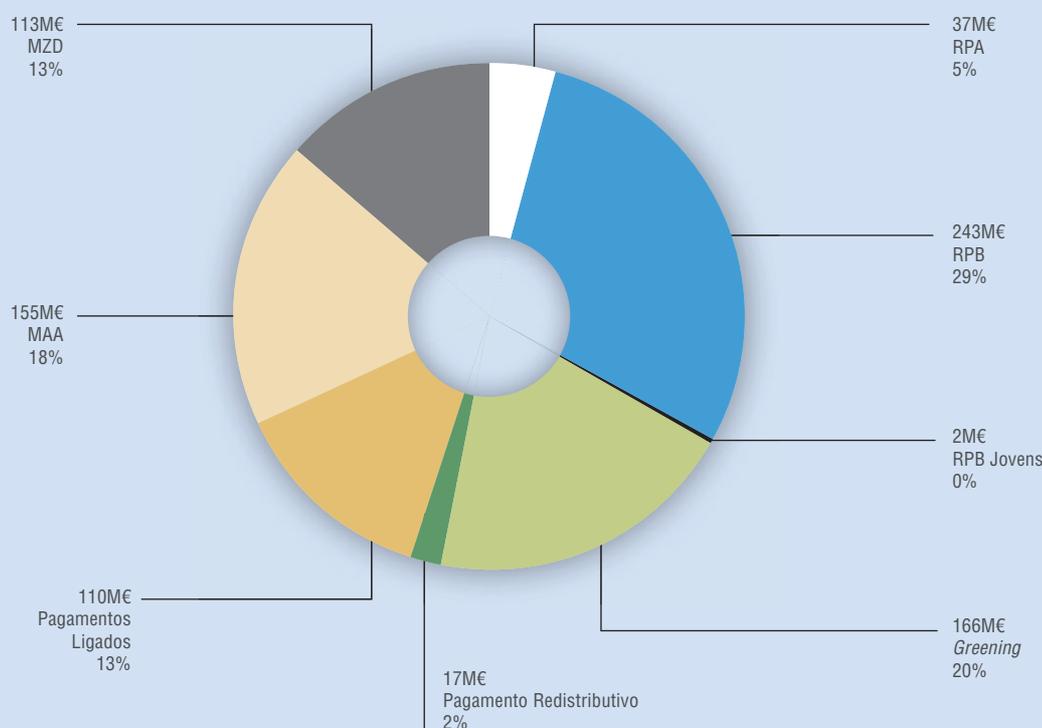
pagamento base (243 milhões), superior ao do pagamento verde (166 milhões) e equivalente a quase dois terços do total dos pagamentos diretos (primeiro pilar) – conforme evidencia o gráfico 1. O aproximar da fase final das negociações da reforma da PAC pós 2020 e a conseqüente preparação dos Programas Estratégicos de aplicação (PEPAC) que os diferentes Estados-membros trazem para a ordem do dia o debate do tema, sendo que, no nosso caso, à já de si difícil equação da equidade, haverá que juntar a da aplicação dos ecoregimes que, de alguma forma, surgem como a mesma missão do *greening* na reforma anterior. Faço de seguida alguns sublinhados a este respeito.

O primeiro tem a ver com a correta utilização dos diferentes instrumentos face aos objetivos pretendidos. Os pagamentos diretos (PD) deveriam servir para remunerar os agricultores pelo seu contributo para a sociedade, no pressuposto de que respeitem um determinado conjunto de regras ambientais e climáticas. Para isso não precisaríamos nem do *greening* nem dos ecoregimes. Bastaria que a eco-condicionalidade fosse estruturada por objetivos e suscetível de ser quantificada, para melhor ser monitorizada e avaliada. Coisa que não seria muito difícil e que tem vindo a ser proposto por diversas entidades, entre as quais o Tribunal de Contas⁶. Acima deste padrão, para remunerar níveis adicionais de produção de bens ambientais tínhamos o segundo pilar, com as medidas agroambientais (MAA) ou equivalentes.

Temos agora a obrigação de implementar esse tipo de instrumento também no primeiro pilar, como já nos tinha sido imposto na reforma de 2013 com o *greening*. Trata-se da extensão ao primeiro pilar do princípio do *value for money*, em que o apoio só será recebido se, manifestamente, o beneficiário produzir bens ambientais claramente adicionais em relação à regra geral. Se assim for, o pagamento em causa será adicional ao pagamento base (PB).

Surge, então, como questão da maior relevância definir claramente quais os critérios de aplicação dos instrumentos ambientais que operam no primeiro e no segundo pilares, respetivamente os ecoregimes e as medidas agroambientais, já que na regulamentação proposta é permitido aos Estados-membros utilizar os dois tipos de instrumentos de forma

GRÁFICO 1



FONTE: GPP-COMISSÃO CONSULTIVA DA PAC, FEVEREIRO 2019.

indiferenciada, com raras exceções como é o caso dos apoios ao modo de produção biológica (MPB).

Creio ter alguma consistência ponderar a possibilidade de transformarmos uma boa parte das MAA em ecoregimes. Por duas razões: primeiro, porque alcançaremos as metas ambientais no quadro de um financiamento a 100% comunitário; segundo, porque nada nos diz na proposta de regulamento que os ecogregimes só se aplicam aos sistemas extensivos. Daí a necessidade de serem estudados os sistemas produtivos mais representativos da nossa realidade agrícola e ensaiar alterações técnicas de adesão voluntária que possam resultar na obtenção de bens ambientais objetivos e mensuráveis em todos eles. Ou seja, para isto ser possível, os ecogregimes terão que ter uma ampla latitude de aplicabilidade nos diferentes sistemas produtivos que caracterizam a agricultura portuguesa, substituindo as medidas agroambientais que absorvem mais recursos, como é, designadamente, o caso da produção integrada. Sublinho este caráter universal dos ecogregimes,

pois terão de ser aplicáveis desde os sistemas de pecuária extensiva, aos da pecuária mais intensiva, ao leite, à vinha, à fruticultura, ou ao olival. Se assim for, estaremos a dar um excelente contributo para a racionalidade da aplicação dos apoios da PAC, dentro do atrás referido princípio do *value for money*; ou seja, conceder apoio como contrapartida de um serviço objetivo em termos ambientais, sociais, económicos ou territoriais.

Ficaria assim, o segundo pilar mais disponível para o apoio à modernização da agricultura, das florestas e da alimentação, ainda por cima num contexto de redução acentuada do orçamento, conforme proposta da Comissão de que falarei mais adiante.

O segundo sublinhado tem a ver com os pagamentos ligados. Como é sabido, Portugal tem um regime especial, utilizando 110 milhões de euros, ou seja 19% do seu envelope de PD para este fim. É também sabida a sua utilização: 33,2 milhões para bovinos de carne extensivos; 28,8 milhões para outros ruminantes (fundamentalmente ovinos

e caprinos); 12,2 milhões para bovinos de leite; 11,2 milhões para bovinos de carne intensivos; 4,2 milhões para o arroz e 3,1 milhões para o tomate destinado à indústria. Ou seja, quase 80% para o sector pecuário e 56% para as vacas aleitantes, ovinos e caprinos. Haverá que fazer uma análise caso a caso para avaliar até que ponto é que as razões que levaram à sua criação se mantêm ou não. Em minha opinião essa necessidade mantém-se em larga medida para todos os casos, sendo que no caso das vacas aleitantes, ovinos e caprinos e arroz a grande questão é a baixa rentabilidade dos sistemas e, conseqüentemente o risco do abandono de atividade. É certo que todos os apoios só podem ser recebidos pelos agricultores verdadeiros⁷. Porém, nada nas propostas do regulamento obsta a que eles não continuem a ser verdadeiros se receberem a ajuda por hectare desligada, venderem os rebanhos e exercerem uma atividade minimalista... E assim perdemos uma atividade que consumia exclusivamente pastagens

locais, criando valor para os territórios rurais mais extremos. Daí que tenha alguma relutância no desligamento destes prémios, a menos que exista um qualquer mecanismo que impeça que esse risco se possa concretizar.

O terceiro sublinhado tem a ver com a aplicação imediata ou não da *flat rate* no regime de pagamento base (RPB). No atual ciclo de aplicação da PAC o RPB representa 42% dos PD, sendo os restantes repartidos da seguinte forma: 29% para o pagamento verde (PV); 19% para os pagamentos ligados (ou associados-PA); 7% para o regime da pequena agricultura (RPA); e 3% para o pagamento redistributivo (PR). Os 2 milhões destinados aos jovens agricultores têm uma importância residual. Porém, a ser aprovada, a proposta da Comissão aponta claramente na direção do reforço dos pagamentos direcionados para compensar a realização de determinados objetivos, com o consequente recuo do pagamento base (histórico) que tenderá a ser cada vez mais residual. O RPA tem uma função importante nos sistemas de agricultura a tempo parcial e o PR tem a importante missão de atenuar o contraste da estrutura fundiária entre o norte (mais o Algarve) e o sul do Tejo. E neste instrumento Portugal tem ainda uma boa margem para o poder reforçar. Aplicar (no PB) uma taxa única por hectare pode parecer apelativo. Para mim o mais importante é que no conjunto de todos os pagamentos diretos e subsídios correntes exista uma resposta equitativa

aos diferentes tipos de agricultura que se praticam em Portugal, com um equilíbrio consideravelmente maior do que o atual na ponderação dos fatores superfície, produção, valor acrescentado e emprego. Não podemos, por isso colocar à partida

O Regime da Pequena Agricultura tem uma função importante nos sistemas de agricultura a tempo parcial e o Pagamento Redistributivo tem a importante missão de atenuar o contraste da estrutura fundiária. E neste instrumento Portugal tem ainda uma boa margem para o poder reforçar.

esse princípio como um axioma, pois que, como também sabemos, por via do princípio da convergência interna, ninguém poderá chegar a 2026 com um PB inferior a 75% da média do país.

A EQUAÇÃO DA EQUIDADE E O ORÇAMENTO

Por fim, importa trazer à consideração a questão orçamental. Até agora, o que está em cima da mesa é uma redução nominal de 5,7% para o envelope financeiro da PAC destinado a Portugal, resultante de um acréscimo de 3,8% no primeiro pilar, fruto da convergência externa e de um decréscimo de 15,4% no segundo pilar. Não tendo a Comissão Europeia apresentado valores por Estado-membro em termos reais, existem estimativas⁸ de uma redução real de 10,6% e de 25,9% (-500 e 1.209 milhões de euros), respetivamente, nos primeiro e segundo pilares. Trata-se de uma proposta altamente negativa para Portugal, especialmente no segundo, pilar, como consequência de recebermos proporcionalmente mais do FEADER do que do FEAGA, conforme ficou atrás referido. Se isto não for corrigido, ficamos com recursos muito escassos para apoiar os investimentos de modernização da nossa agricultura, o que favorece o argumento de transferir para os ecogregimes as medidas agroambientais mais pesadas no orçamento deste pilar. A crise económica motivada pelo Covid-19 está a obrigar os dirigentes europeus a uma reavaliação das propostas apresentadas para o quadro financeiro plurianual (QFP) 2021-2026. Se houver uma clara evolução do limite de despesa para além do 1,11% do Rendimento Nacional Bruto que baliza a atual proposta, teremos, naturalmente, outros graus de liberdade para gerir os equilíbrios e determinar a equação que motiva esta reflexão. ●

NOTAS:

1 Ver Artigo 6.º – Objetivos específicos — da Proposta de Regulamento relativa aos Planos Estratégicos da PAC (PEPAC):

1. Os objetivos gerais devem ser atingidos através a realização dos seguintes objetivos específicos:

- (a) Apoiar os rendimentos e a resiliência das explorações agrícolas viáveis em toda a União, de modo a reforçar a segurança alimentar;
- (b) Reforçar a orientação para o mercado e aumentar a competitividade, com maior incidência na investigação, na tecnologia e na digitalização;
- (c) Melhorar a posição dos agricultores na cadeia de valor;
- (d) Contribuir para a adaptação às alterações climáticas e para a atenuação dos seus efeitos, bem como para a energia sustentável;
- (e) Promover o desenvolvimento sustentável e uma gestão eficiente de recursos naturais como a água, os solos e o ar;
- (f) Contribuir para a proteção da biodiversidade, melhorar os serviços ligados aos ecossistemas e preservar os habitats e as paisagens;

(g) Atrair os jovens agricultores e facilitar o desenvolvimento das empresas nas zonas rurais;

(h) Promover o emprego, o crescimento, a inclusão social e o desenvolvimento local nas zonas rurais, nomeadamente a bioeconomia e a silvicultura sustentável;

(i) Melhorar a resposta dada pela agricultura europeia às exigências da sociedade no domínio alimentar e da saúde, nomeadamente no que respeita à oferta de produtos alimentares seguros, nutritivos e sustentáveis, aos resíduos alimentares e ao bem-estar dos animais.

2 Previsto no artigo no Artigo 20 da proposta de Regulamento do PEPAC e segundo o qual os Estados Membros terão que assegurar que em 2026 não haverá nenhum agricultor a receber menos de 75% do valor médio nacional (ou regional, se tiver optado pela atribuição regional diferenciada) por hectare do respetivo Pagamento Base.

3 Extraído do excelente estudo de Francisco Cordovil, apresentado como contributo ao Conselho de Acompanhamento da PAC: Cordovil, Francisco (2018) Política Agrícola e Equidade Território-

rial no Limiar 2020

http://www.inia.pt/fotos/editor2/pol_agric_equid_territ_2020_fcord_abril_2018.pdf

4 Trata-se de uma unidade de medida do efetivo pecuário, no quadro de uma tabela em que 1CN equivale a um bovino adulto e uma cabra ou ovelha adulta a 0,15CN.

5 Organização Mundial do Comércio, designada de GATT até à Ronda do Uruguai de 1994.

6 Ver Relatório Especial do Tribunal de Contas Europeu (2016) Apoio ao rendimento dos agricultores: o sistema da Comissão para medição do desempenho está bem concebido e assenta em dados fiáveis?

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_01/SR_FARMERS_PT.pdf

7 Conceito apresentado nas propostas da Comissão, que equivale a que só possa receber apoios quem tiver uma atividade efetiva nas explorações.

8 Estimativa do Deputado do Parlamento Europeu, da Comissão dos Orçamentos, José Manuel Fernandes.