

AVALIAÇÃO DO IMPACTO DA REFORMA DA PAC PÓS 2020 SOBRE O SETOR DO LEITE NO CONTINENTE PORTUGUÊS

Relatório Final

Dezembro de 2020



CATÓLICA
CATÓLICA PORTO BUSINESS SCHOOL

PORTO



CEGEA
CENTRO DE ESTUDOS DE GESTÃO
E ECONOMIA APLICADA

Avaliação do impacto da reforma da PAC Pós 2020 sobre o setor do leite no continente português

Estudo elaborado para FENALAC - Federação Nacional das
Cooperativas de Produtores de Leite

Avaliação do impacto da reforma da PAC Pós 2020 sobre o setor do leite no continente português

Relatório Final

Dezembro de 2020



CATOLICA
CATÓLICA PORTO BUSINESS SCHOOL

PORTO



CEGEA
CENTRO DE ESTUDOS DE GESTÃO
E ECONOMIA APLICADA

Autores

Sottomayor, Miguel (coordenador)

Miguel Sottomayor é docente e investigador da Faculdade de Economia e Gestão da Católica Porto desde 1999. Licenciado em Engenharia Agrícola, pela Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Mestre em Sistemas Agroalimentares pela Universidade de Reading (Reino Unido), doutorado em Economia Agrária pela mesma Universidade, tem interesses de investigação, orientou trabalhos e tem publicações nas áreas da análise de políticas agrícolas e da modelação de preferências e das escolhas alimentares.

Costa, Leonardo

Leonardo Costa é docente e investigador da Faculdade de Economia e Gestão da Católica Porto desde 1998. Licenciado em Engenharia Agronómica, pelo Instituto Superior de Agronomia, Mestre em Economia Agrária e Sociologia Rural por este mesmo Instituto, Doutorado em Economia pela Universidade do Arizona nos EUA, tem interesses de investigação e publicações nas áreas de estudos de desenvolvimento, economia agrícola e dos recursos naturais, inovação e macroeconomia.

Ferreira, Mário Pedro

Mário Pedro Ferreira é docente e investigador da Faculdade de Economia e Gestão da Católica Porto desde 1999. Licenciado em Economia pela Faculdade de Economia do Porto, MBA pela Cardiff Business School e doutorado em Economia pela Universidade de Reading no Reino Unido. Tem interesses de investigação, trabalhos e publicações nas áreas da Economia Internacional, *Behavioural Finance*. Agricultura e Microcrédito.

DISCLAIMER

Este relatório foi preparado pelo Centro de Estudos de Gestão e Economia Aplicada da Católica Porto em resposta a uma solicitação da FENALAC - Federação Nacional das Cooperativas de Produtores de Leite. O seu conteúdo é confidencial: o acesso e a sua divulgação são da exclusiva responsabilidade da entidade promotora. As opiniões veiculadas neste documento só responsabilizam os autores e não vinculam a Universidade Católica Portuguesa nem a FENALAC - Federação Nacional das Cooperativas de Produtores de Leite.

Porto, Dezembro de 2020

Miguel Sottomayor

SUMÁRIO EXECUTIVO	X
1. INTRODUÇÃO	1
2. SETOR DO LEITE – UE.....	2
2.1. IMPORTÂNCIA E ESTRUTURA DO SETOR DO LEITE NA UE.....	2
2.2. PRODUÇÃO DE LEITE NA UE	2
2.3. UTILIZAÇÃO DE LEITE NA UE.....	3
2.4. POSICIONAMENTO DA UE A NÍVEL MUNDIAL – PRODUÇÃO E COMÉRCIO INTERNACIONAL DE LEITE	4
3. TENDÊNCIAS NA ESTRUTURA PRODUTIVA DE LEITE – UE.....	7
3.1. APROVEITAMENTO DE ECONOMIAS DE ESCALA.....	7
3.2. DESAFIOS ASSOCIADOS ÀS ALTERAÇÕES NA ESTRUTURA DO SETOR	8
4. SETOR DO LEITE EM PORTUGAL.....	11
5. ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS PREÇOS DO LEITE E DOS CUSTOS DE PRODUÇÃO NO MUNDO, NA UE E EM PORTUGAL.....	15
6. REFORMA DA PAC DE 2013	19
6.1. LINHAS GERAIS DA REFORMA A NÍVEL DA UE.....	19
6.2. IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA DA PAC DE 2013 EM PORTUGAL.....	21
6.2.1. 1º Pilar.....	21
6.2.2. 2º Pilar.....	26
7. SISTEMAS REPRESENTATIVOS DA PRODUÇÃO DE LEITE NO CONTINENTE PORTUGUÊS	31
8. MODELO LEITE E CENÁRIO BASE (ATUAL PAC)	37
8.1. MARGENS DO LEITE EM 2018.....	37
8.2. RENDIMENTO DAS EXPLORAÇÕES DE LEITE EM 2018.....	38
9. CENÁRIOS DA NOVA PAC PÓS-2020	43
9.1. INTRODUÇÃO AO CAPÍTULO.....	43
9.2. SITUAÇÃO PRESENTE: ESTRUTURA EM VALOR DAS AJUDAS DIRETAS AOS PRODUTORES AGRÍCOLAS DA ATUAL PAC	43
9.3. A PAC Pós 2020: O QUE PODE MUDAR?	46
9.3.1. <i>Dotação orçamental dos PDP do 1º Pilar da PAC pós 2020 em Portugal</i>	48
9.3.2. <i>Convergência interna</i>	49
9.3.3. <i>Capping</i>	49
9.3.4. <i>Pagamento de Eco Regime</i>	50
9.3.5. <i>Pagamento Redistributivo</i>	50
9.3.6. <i>Pagamentos Ligados à Produção</i>	51
9.4. O PAGAMENTO DE ECO REGIME E O SETOR DO LEITE	51
9.5. SISTEMA CHORUME: UM ECO REGIME ESPECÍFICO PARA OS SISTEMAS DE LEITE DO LITORAL NORTE E CENTRO	52
9.6. ABORDAGEM ADOTADA E CENÁRIOS SELECIONADOS PARA O ESTUDO DO IMPACTO DA NOVA PAC PÓS 2020 NAS EXPLORAÇÕES DE LEITE	56

10. IMPACTOS DA FUTURA PAC PÓS 2020 NOS PAGAMENTOS RECEBIDOS E NOS RESULTADOS DAS EXPLORAÇÕES DE LEITE ESPECIALIZADAS.....	61
11. PRINCIPAIS CONCLUSÕES DO ESTUDO	69
REFERÊNCIAS	73
ANEXO	77
QUADRO-SÍNTESE DO IMPACTO DA PAC PÓS 2013 NOS RESULTADOS ECONÓMICO-FINANÇEIROS DAS EXPLORAÇÕES ESPECIALIZADAS NA PRODUÇÃO DE LEITE DE VACA DO CONTINENTE	77

GRÁFICOS

GRÁFICO 2.1 - PRODUÇÃO DE LEITE DE VACA NA UE 1973-2019 – MILHARES DE TONELADAS	3
GRÁFICO 2.2 - TENDÊNCIAS DE PRODUÇÃO DE LEITE NA UE-28 E EM PORTUGAL	3
GRÁFICO 5.1 – EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE PREÇOS DE PRODUTOS LÁCTEOS (FAO) E DO PREÇO DOS FUTUROS	15
GRÁFICO 5.2 – PREÇO DO LEITE AOS PRODUTORES NA UE E EM PORTUGAL	16
GRÁFICO 7.1 - PERCENTAGEM DO NÚMERO DE EXPLORAÇÕES DA OTE 450 POR SISTEMA REPRESENTATIVO NO CONTINENTE	35
GRÁFICO 7.2 - PERCENTAGEM DE LEITE PRODUZIDO EM EXPLORAÇÕES DA OTE 450 POR SISTEMA REPRESENTATIVO NO CONTINENTE	35
GRÁFICO 8.1 - COMPOSIÇÃO DOS CUSTOS OPERACIONAIS TOTAIS DAS EXPLORAÇÕES	38
GRÁFICO 8.2 - COMPOSIÇÃO DOS PAGAMENTOS DO 1º PILAR DA PAC.....	40
GRÁFICO 8.3 - COMPOSIÇÃO DOS PAGAMENTOS DO 2º PILAR DA PAC.....	41
GRÁFICO 9.1 - REPARTIÇÃO DAS DESPESAS TOTAIS COM OS PAGAMENTOS DE SUPERFÍCIE DA PAC AOS PRODUTORES AGRÍCOLAS PELOS DIFERENTES TIPOS DE AJUDA (1º E 2º PILAR) EM PORTUGAL, EM 2017.....	44
GRÁFICO 9.2 - REPARTIÇÃO DAS DESPESAS PELOS DIFERENTES PAGAMENTOS DIRETOS DO 1º E 2º PILAR DA PAC AOS PRODUTORES DE LEITE ESPECIALIZADOS (OTE 450): 2018 (M€)	45
GRÁFICO 9.3 - REPARTIÇÃO DAS DESPESAS PELOS DIFERENTES PAGAMENTOS DIRETOS DO 1º E 2º PILAR DA PAC AOS PRODUTORES DE LEITE ESPECIALIZADOS (OTE 450): 2018 (M€), POR SISTEMA DE PRODUÇÃO DE LEITE	46

TABELAS

TABELA 2.1 – UTILIZAÇÃO DE LEITE GORDO NO FABRICO DE PRODUTOS LÁCTEOS NA EU.....	4
TABELA 2.2 - RESUMO CAPÍTULO 1: CONTEXTO SETOR DO LEITE NA UE <i>VERSUS</i> MUNDO.....	6
TABELA 3.1 - RESUMO CAPÍTULO 2: EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA PRODUTIVA DE LEITE DE VACA NA UE.....	9
TABELA 4.1 - RESUMO DO CAPÍTULO 3: O SETOR DO LEITE EM PORTUGAL	14
TABELA 5.1 – ALIMENTAÇÃO DOS BOVINOS NA ESTRUTURA DE CUSTOS.....	17
TABELA 5.2 - RESUMO DO CAPÍTULO 4: TENDÊNCIAS DE PREÇOS E CUSTOS DE PRODUÇÃO NO SETOR DO LEITE	18

TABELA 6.1 – SUPERFÍCIES DE PRADOS E PASTAGENS PERMANENTES (HECTARES) EM 2016.....	25
TABELA 6.2 – SUPERFÍCIE DOS PRADOS E CULTURAS FORRAGEIRAS (HECTARES) EM 2016	25
TABELA 6.3 – APOIOS À MANUTENÇÃO DA ATIVIDADE AGRÍCOLA EM ZONAS DESFAVORECIDAS	27
TABELA 6.4 - RESUMO DO CAPÍTULO 5: REFORMA DA PAC 2013.....	29
TABELA 7.1 - PRODUÇÃO DE LEITE DE VACA EM PORTUGAL EM 2018, CONTINENTE E REGIÕES AUTÓNOMAS.....	33
TABELA 7.2 - PRODUÇÃO DE LEITE DE VACA NO CONTINENTE EM 2018 DAS EXPLORAÇÕES DA OTE 450, POR REGIÃO PRODUTORA	33
TABELA 7.3 - ALGUMAS CARATERÍSTICAS ESTRUTURAIS DOS 6 SISTEMAS REPRESENTATIVOS IDENTIFICADOS	34
TABELA 7.4 – RESUMO DO CAPÍTULO 6: SISTEMAS REPRESENTATIVOS DA PRODUÇÃO DE LEITE NO CONTINENTE PORTUGUÊS	36
TABELA 8.1 - MARGENS DO LEITE EM 2018 A PREÇOS DE 2019 (€/T DE LEITE).....	37
TABELA 8.2 - RENDIMENTO DAS EXPLORAÇÕES DE LEITE EM 2018 A PREÇOS DE 2019 (€/UTA) .	39
TABELA 8.3 - PAGAMENTOS AOS PRODUTORES EM 2018 (POR EXPLORAÇÃO, POR HECTARE DE SAU E POR UTA) E COMPOSIÇÃO DOS MESMOS	40
TABELA 8.4 – RESUMO DO CAPÍTULO 8: MODELO LEITE E CENÁRIO BASE (ATUAL PAC)	42
TABELA 9.1 – O QUE PODERÁ MUDAR NA PAC PÓS 2020 NO ÂMBITO DO 1º E 2º PILAR	48
TABELA 9.2 – CARATERIZAÇÃO DOS CENÁRIOS SELECIONADOS PARA ANÁLISE DO IMPACTO DA PAC NAS EXPLORAÇÕES DE LEITE	57
TABELA 9.3 - INDICADORES DE IMPACTO DA FUTURA PAC NAS EXPLORAÇÕES DE LEITE	58
TABELA 9.4 - RESUMO CAPÍTULO 9: CENÁRIOS PARA A NOVA PAC PÓS 2020.....	59
TABELA 10.1 - IMPACTO DA REFORMA DA PAC NO TOTAL DE PAGAMENTOS DO 1º E 2º PILAR RECEBIDOS PELAS EXPLORAÇÕES DE LEITE (€ POR EXPLORAÇÃO)	61
TABELA 10.2 - IMPACTO DA REFORMA DA PAC NO TOTAL DE PAGAMENTOS DO 1º E 2º PILAR RECEBIDOS PELAS EXPLORAÇÕES DE LEITE (€ POR HECTARE DE SAU)	63
TABELA 10.3 - IMPACTO DA REFORMA DA PAC NO TOTAL DE PAGAMENTOS DO 1º E 2º PILAR RECEBIDOS PELAS EXPLORAÇÕES DE LEITE (€ POR TONELADA DE LEITE)	63
TABELA 10.4 - IMPACTO DA REFORMA DA PAC NO TOTAL DE PAGAMENTOS DO 1º E 2º PILAR RECEBIDOS PELAS EXPLORAÇÕES DE LEITE (€ POR UTA)	63
TABELA 10.5 - IMPACTO NA MARGEM BRUTA COM PAGAMENTOS LIGADOS (€/TON. LEITE)	64
TABELA 10.6 - IMPACTO NOS RESULTADO LÍQUIDO DE EXPLORAÇÃO (€/UTA)	65
TABELA 10.7 - RESUMO CAPÍTULO 10: IMPACTOS DA FUTURA PAC PÓS 2020 NAS EXPLORAÇÕES DE LEITE ESPECIALIZADAS DO CONTINENTE	67

FIGURAS

FIGURA 7.1 - TERRITÓRIOS NUTS II E III NO CONTINENTE PORTUGUÊS.....	32
FIGURA 9.1 - PRODUÇÃO ANUAL DE CHORUME NAS EXPLORAÇÕES LEITEIRAS POR FREGUESIA, NA REGIÃO NORTE	54
FIGURA 9.2 - EXCESSO ANUAL DE CHORUME NAS EXPLORAÇÕES LEITEIRAS POR FREGUESIA, NA REGIÃO NORTE.....	54

Sumário Executivo

O presente relatório teve como principal propósito estudar o impacto da futura PAC Pós 2020 na produção de leite do continente português. O relatório está estruturado em 10 capítulos que contemplam: o contexto atual e tendências para o setor do leite no Mundo, na União Europeia e em Portugal, bem como a estrutura da atual PAC (Capítulos 2 a 6); com base na amostra RICA 2018 de explorações de leite especializadas (OTE 450) e no modelo de leite da Comissão Europeia, a identificação de 6 sistemas representativos da produção de leite no continente português e a análise mais detalhada dos pagamentos e resultados destes sistemas no cenário base, cenário que serviu como termo de comparação para a situação futura dessas explorações sob os cenários considerados para a nova PAC (Capítulos 7 e 8); o método de escolha dos cenários considerados para a futura PAC, os indicadores de análise de impacto utilizados e a discussão dos resultados obtidos (Capítulos 9 e 10); e as principais conclusões do estudo (Capítulo 11).

Contexto atual, tendências e estrutura da atual PAC (Capítulos 2 a 6)

Geograficamente a produção e leite de vaca na União Europeia (UE 27) e no Reino Unido (RU) é consideravelmente concentrada, com 6 países a serem responsáveis por 42 por cento da produção total, a saber e por ordem decrescente de importância, a Alemanha, a França, o Reino Unido, a Holanda, a Polónia e a Itália.

As cooperativas têm na UE um peso preponderante, sendo responsáveis por 64 por cento da recolha e processamento do leite produzido. A UE como um todo é não só autossuficiente como exportadora líquida de leite e produtos lácteos, sendo a principal região mundial fornecedora dos mercados internacionais de leite para beber, queijo e leite magro em pó. Por sua vez, a China destaca-se como a principal (e crescente) região compradora.

A produção de leite de vaca na UE caracteriza-se por ser cada vez mais concentrada em explorações de leite com elevados encabeçamentos, produtividade e intensidade de capital. Em termos de produção de leite por vaca (produtividade), as explorações europeias destacam-se ao nível mundial, sendo apenas suplantadas pelas explorações da região constituída pelos EUA e o Canadá. Contudo, verifica-se uma tendência de redução do desfasamento existente nas produtividades por vaca, entre as zonas do globo de maiores produtividades e as restantes.

As explorações de leite de vaca em Portugal têm vindo, de uma forma consistente, a aumentar a produção de leite por vaca, situando-se esta produção, no presente, acima da média da UE 27 e do Reino Unido. Verifica-se, em simultâneo, uma redução significativa do número de explorações de leite, um aumento da sua intensidade em capital e tecnologia e uma substituição de trabalho familiar, menos qualificado, por trabalho assalariado, mais qualificado, na composição do trabalho empregue. Assiste-se por fim a uma tendência de envelhecimento dos responsáveis das explorações e, ao mesmo tempo, a uma melhoria dos seus níveis de qualificação.

O setor do leite em Portugal representa 28 por cento da produção animal e 12 por cento da produção agrícola. Na Indústria Alimentar, o Leite e Lacticínios, representa 15 por cento da faturação total, sendo o subsector mais importante desta indústria em termos de faturação. O setor do leite é também uma fonte de emprego, gerando cerca de 11500 postos de trabalho (nas explorações de leite e na indústria associada).

Ao nível das vendas na categoria leite em Portugal, o principal operador no mercado interno é a empresa Lactogal, que representa cerca de 66 por cento do total das referidas vendas. Esta empresa tem como principais acionistas as uniões de cooperativas de produtores de leite (Agros, Proleite e Lacticoop). Ainda no que refere ao mercado interno, Portugal tem sido autossuficiente na produção de leite para beber e em manteiga, produtos de menor valor acrescentado, e deficitário nos iogurtes e nos queijos, produtos de maior valor acrescentado.

A produção de leite em Portugal tem manifestado uma tendência regular de crescimento, apesar da redução em 90 por cento do número de explorações, entre 1989 e 2013. Esta dinâmica foi acompanhada de um aumento do número médio de vacas leiteiras por exploração no mesmo período, de 4 para 34.

O preço mundial do leite tem manifestado uma tendência de médio prazo de subida, impulsionada por um crescimento regular da procura deste produto nos mercados internacionais, nomeadamente nas economias emergentes asiáticas, em particular a China, embora para já com maior incidência em produtos lácteos com um menor grau de processamento. Contudo, tem existido, no curto prazo, uma acentuada volatilidade dos preços do leite. Acresce que em Portugal o preço do leite ao produtor tem sido, sistematicamente, inferior ao preço médio ao produtor na UE, nos últimos anos.

No que refere à estrutura dos custos da produção de leite, na UE e em Portugal, a produção de alimentos para animais na exploração é uma fração importante do total dos custos operacionais das explorações, mas mais em Portugal. Contudo, a produção de leite, tanto na UE como em Portugal, continua muito dependente da aquisição no exterior das explorações de alimentos compostos, embora esta dependência seja agora inferior em Portugal relativamente à média europeia, depois de, no período 2007-2016, se ter reduzido em 22 pontos percentuais.

A última reforma da PAC em vigor, de 2013, consubstanciou-se numa redução do peso da PAC no orçamento da União. Caracterizou-se também por uma maior diferenciação entre as políticas do 1º e 2º Pilar e, simultaneamente, por uma maior integração entre os 2 pilares, em termos orçamentais, e por uma maior liberdade concedida a cada Estado membro em termos de implementação e financiamento das políticas da PAC. Na UE, o 1º Pilar da PAC passou a representar 75 por cento do total das verbas da PAC.

Um dos aspetos mais característicos da reforma da PAC de 2013 foi o reforço da sua orientação para as questões ambientais, com a introdução de um novo tipo de pagamento no âmbito do 1º Pilar visando a promoção de práticas mais

favoráveis ao ambiente pelas explorações agrícolas, o designado Pagamento Verde ou *greening*.

Outro carácter distintivo desta reforma foi o reforço da orientação das explorações agrícolas para o mercado, de que foi emblemática a eliminação das quotas leiteiras, em 2015.

Sistemas de leite, pagamentos e resultados no cenário base (Capítulos 7 e 8)

A amostra RICA 2018 de explorações de leite especializadas (OTE 450) inclui 116 explorações que operaram no Continente. A localização geográfica e os escalões de produção destas explorações permitiram identificar 3 regiões e 6 sistemas de produção: Litoral Norte e Centro (LNC, 4 sistemas), Interior Norte e Centro (INC, 1 sistema) e Sul (SUL, 1 sistema).

No que refere ao peso das explorações de leite do Continente no cômputo nacional, mais de 2/3 da produção de leite de vaca nacional é realizada no Continente e quase 3/4 da produção de leite de vaca do Continente é realizada em explorações especializadas da OTE 450. Considerando agora só a produção de leite de vaca com origem nas explorações especializadas do Continente (OTE 450), a região LNC é responsável por mais de 4/5 da referida produção. Em média e no Continente, as explorações da OTE 450 tinham, em 2018, 35,2 vacas leiteiras. Dos 6 sistemas de produção de leite identificados, 3 são do tipo familiar (S3 e S4, do LNC, S5, do INC) e 3 são do tipo empresarial (S1 e S2, do LNC, e S6, do SUL).

Observa-se uma estrutura dual da produção de leite especializada no Continente, em particular no LNC, com uma fração importante de explorações a ser responsável por uma fração menos importante do leite total produzido. Por exemplo, ao sistema S4 do LNC (escalão 0 a < 250.000 litros) correspondem mais de metade das explorações da OTE 450 do Continente, mas só 16 por cento do leite produzido por estas explorações.

O modelo de leite da Comissão Europeia utilizado permite separar os resultados da atividade leite dos resultados das explorações como um todo. Em seguida, descrevemos os principais resultados obtidos para a atividade leite e para as explorações como um todo, a preços de 2019, aplicando o modelo à amostra RICA 2018 de explorações da OTE 450.

O preço por tonelada de leite recebido pelas explorações de leite do Continente está pouco acima ou mesmo abaixo dos 300 euros. Em média e no Continente, os pagamentos ligados à produção de que beneficiam os produtores de leite são inferiores a 10 euros por tonelada de leite produzida.

No que refere aos custos com alimentos comprados, estes oscilam entre os 44,7 por cento dos custos operacionais, no SUL, e os 72,3 por cento, no INC, apresentando valores intermédios no LNC. O valor médio para o conjunto das explorações da OTE 450 do Continente é de 52,9 por cento.

Quanto às margens brutas e líquidas, com e sem pagamentos ligados, estas são positivas em todos os sistemas. Relativamente à margem económica líquida (que entra em conta com os custos atribuídos ao trabalho familiar e ao

capital próprio), esta é negativa apenas no sistema S4 do LNC (0 a < 250.000 litros), com e sem pagamentos ligados. A atividade leite deste sistema não é competitiva, sendo que o mesmo representa 53 por cento das explorações da OTE 450 no Continente e 16 por cento do leite produzido por estas explorações.

O Valor Acrescentado Líquido da Exploração (VALE), o Rendimento Líquido da Exploração (RLE) e a Remuneração do Trabalho Familiar (RTF) são positivos em todos os sistemas. Com a atual PAC, os 6 sistemas são, em média, viáveis.

Cerca de 86,9 por cento dos pagamentos recebidos pelos produtores de leite têm origem no 1º Pilar da PAC. O Sistema S5, do INC, destaca-se por ter um peso maior do que a média no total de pagamentos recebidos do 2º Pilar (25,1 por cento).

Há um relativo equilíbrio da importância de três pagamentos do 1º Pilar da PAC: Pagamento Base, Pagamento Verde (greening), e Pagamentos Ligados à Produção (Prémio às vacas leiteiras).

No Continente, cerca de 2/3 dos pagamentos do 2º Pilar recebidos pelos produtores de leite correspondem a pagamentos para a manutenção de atividade agrícola em zonas desfavorecidas (MZD) e 1/3 a pagamentos agroambientais.

Cenários da futura PAC, indicadores de análise de impacto e discussão dos resultados obtidos (Capítulos 9 e 10)

Os produtores especializados na produção de leite de vaca do Continente beneficiam atualmente de pagamentos do 1º e 2º Pilar da PAC por hectare de SAU cerca de 3 vezes superiores à média recebida por todas as explorações nacionais.

Os Pagamentos da PAC do 1º e 2º Pilar que atualmente mais pesam nos apoios recebidos pelos produtores de leite especializados do Continente são os seguintes: Pagamento Base (36 por cento), Pagamentos Ligados à Produção (25 por cento), Pagamento Verde ou *greening* (24 por cento), Pagamentos à manutenção da atividade agrícola em zonas desfavorecidas (MZD, 4 por cento) e Pagamentos Agroambientais (2 por cento).

Para os produtores de leite especializados na produção de leite de vaca do Continente (OTE 450), têm atualmente mais importância do que para as restantes explorações agrícolas nacionais: o Pagamento Base (mais 7 pontos percentuais), os Pagamentos Ligados à Produção (mais 7 pontos percentuais) e o Pagamento Verde (mais 4 pontos percentuais).

Para os produtores de leite especializados na produção de leite de vaca do Continente (OTE 450), têm atualmente menos importância que para as restantes explorações agrícolas nacionais: os Pagamentos Agroambientais (menos 16 pontos percentuais) e os Pagamentos à manutenção da atividade agrícola em zonas desfavorecidas (menos 10 pontos percentuais).

As alterações previsíveis na futura PAC com maior impacto potencial nas explorações de leite do Continente são: o nível a atingir e o calendário do processo de convergência interna do Pagamento Base; o âmbito e a extensão do Pagamento Redistributivo; o âmbito e a extensão dos Pagamentos Ligados à Produção; o âmbito e a extensão do novo Pagamento de Eco Regime, em particular, a elegibilidade dos produtores de leite ao mesmo; e as eventuais transferências de verba entre pilares da PAC.

Possíveis práticas das explorações de leite que as poderão tornar elegíveis para o Pagamento de Eco Regime são: a mobilização reduzida do solo; processos de recolha, transformação/valorização de matéria orgânica (chorume) produzida em excesso nas explorações de leite como a compostagem; a sucessão de culturas forrageiras de Outono-Inverno e Primavera-Verão, com uma cobertura quase permanente do solo; a racionalização da incorporação de fertilizantes no solo; e a incorporação dos matos das bouças na compostagem da fração sólida do chorume.

Foram selecionados 3 cenários para analisar o impacto previsível da futura PAC nas explorações de leite. Os 3 cenários contemplam combinações de políticas da nova PAC com um impacto sobre as explorações de leite menos desfavorável (Cenário 1), mais desfavorável (Cenário 3) e intermédio (Cenário 2):

- Cenário 1 – Sem *Capping* e com Pagamento Redistributivo correspondente a 10 por cento do orçamento do 1º Pilar; explorações de leite beneficiárias dos Pagamentos Ligados à Produção e do Pagamentos de Eco Regime; ausência de transferências orçamentais entre pilares; convergência interna de 75 por cento do Pagamento Base, gradual entre 2023 e 2027.
- Cenário 2 – Sem *Capping* e com Pagamento Redistributivo correspondente a 10 por cento do orçamento do 1º Pilar; explorações de leite a beneficiarem de Pagamentos Ligados à Produção, mas não do Pagamento de Eco Regime; ausência de transferências orçamentais entre pilares; convergência interna do Pagamento Base de 100 por cento, gradual entre 2023 e 2027.
- Cenário 3 – Sem *Capping* e com Pagamento Redistributivo correspondente a 10 por cento do orçamento do 1º Pilar; explorações de leite a não beneficiarem de Pagamentos Ligados à Produção e do Pagamento de Eco Regime; transferências de 15 por cento do orçamento do 2º Pilar para o 1º Pilar, para reforço do Pagamento de Eco Regime; convergência interna do Pagamento Base de 100 por cento, gradual entre 2023 e 2027.

Foram os seguintes os resultados obtidos:

Pagamentos

- Queda generalizada do valor dos pagamentos médios recebidos por exploração em 2018, no conjunto de todas as explorações de leite

especializadas do Continente, em qualquer dos três cenários considerados (entre 12 e 69 por cento).

- Explorações de leite do LNC e do SUL mais penalizadas, nos pagamentos totais recebidos, nos cenários 1 e 2, enquanto as explorações de leite do INC saíam beneficiadas no cenário 1 mas já penalizadas no cenário 2.

- No cenário 3, as explorações de leite de todas as regiões seriam penalizadas em termos de pagamentos, por ordem crescente de penalização, o INC (40 por cento), o LNC (71 por cento) e o SUL (79 por cento).

- Para todos os cenários, são as explorações do LNC de maior escala (1 milhão de litros ou mais) e de menor escala (menos de 250 000 litros) as que maiores quebras sofreriam em termos de pagamentos por exploração da futura PAC.

Margem Bruta com Pagamentos Ligados por tonelada de leite (MBPL por ton de leite)

- A Margem Bruta com Pagamentos Ligados por tonelada de leite (MBPL por ton de leite) manter-se-ia inalterada para os cenários 1 e 2, mas cairia em média 10 por cento no cenário 3 (aquele em que consideramos remover os Pagamentos Ligados à Produção).

- Comparando sistemas leite, o impacto maior da futura PAC na MBPL por tonelada de leite das explorações de leite (cenário 3) ocorreria nas explorações de menor escala do LNC (sistema S4, 37 por cento). Nas explorações de leite da mesma escala do INC, a queda da MBPL por tonelada de leite seria menor (sistema S5, 7 por cento).

Rendimento Líquido de Exploração por Unidade de Trabalho Anual (RLE por UTA)

- Nos 3 cenários, o impacto da nova PAC ao nível do Rendimento Líquido da Exploração por Unidade de Trabalho Anual (RLE por UTA) das explorações de leite especializadas do Continente seria negativo, mas mais negativo para as explorações do SUL (quedas entre 5 e 27 por cento) e do LNC (quedas entre 45 e 23 por cento), do que para as explorações do INC (subida de 4 por cento a queda de 10 por cento).

- As explorações mais pequenas do LNC (sistema S4) teriam as quedas no RLE por UTA mais significativas, em todos os cenários (entre 18 e 57 por cento).

- Para o sistema leite do INC (S5, menos de 250 000 litros), o RLE por UTA aumentaria 4 por cento no cenário 1 da futura PAC, seria só marginalmente penalizado no cenário 2 (3 por cento), mas cairia já 10 por cento no cenário 3, mas sempre menos que em todos os outros sistemas de leite do Continente considerados.

- Para os restantes 5 sistemas de leite identificados (todos os do LNC, S1 a S4, e o do SUL, S6), o RLE por UTA cairia em todos os cenários da PAC, entre 2 por cento (cenário 1 – sistema S2, explorações do

segundo maior escalão do LNC) e 30 por cento (cenário 3 – sistema S1, explorações do maior escalão do LNC).

Principais conclusões do estudo (Capítulo 11)

Tendo em conta os resultados das simulações apresentadas, prevê-se uma queda significativa dos níveis de pagamentos totais da PAC de que virão a beneficiar as explorações de leite, entre 12 por cento e 73 por cento, respetivamente, para os cenários menos e mais desfavorável, com a inerente queda, embora não tão marcada, mas generalizada, nos resultados económico financeiros destas explorações, sobretudo no que se refere ao Resultado Líquido de Exploração por UTA, um importante indicador da viabilidade económico financeira das explorações que, no cenário mais favorável (cenário 1), cairia 4 por cento, mas que no cenário intermédio (cenário 2) e no mais desfavorável (cenário 3), já cairia 13 e 21 por cento, respetivamente. Estas últimas quedas são já bastante significativas.

Por outro lado, os impactos agravam-se quando falamos de tipos específicos de explorações de leite, entre as quais destacamos os sistemas S1 e S4 da região dominante na produção de Leite do Continente, o LNC. Estes dois sistemas de leite, com um peso considerável, respetivamente, em número de explorações e em produção de leite no Continente, seriam os mais penalizados pela futura PAC e veriam os pagamentos que atualmente beneficiam serem reduzidos entre 24 por cento (sistema S1 cenário 1, menos desfavorável) e 86 por cento (sistema S1 cenário 3, mais desfavorável).

Dito o acima, não é difícil antever sinais preocupantes quanto ao impacto da nova PAC nas explorações especializadas na produção de leite de vaca (OTE 450) do continente português, não só pelos resultados das simulações apontarem nesse sentido, como também pelo facto do principal fator por detrás desses resultados, o processo de convergência interna do Pagamento Base, ser uma das variáveis assumidas nos cenários com menos incerteza relativamente à sua concretização.

Por fim, variáveis como a decisão da continuidade dos Pagamentos Ligados à Produção de que beneficiam os produtores de leite (ou mesmo o seu reforço) e o acesso das explorações de leite ao futuro Pagamento de Eco Regime poderão, como vimos nas simulações dos cenários, pelo menos atenuar o efeito negativo da futura PAC no setor do leite, se decididas de forma favorável ao setor. Todavia, estas são variáveis onde existe ainda alguma incerteza quanto à forma que tomarão na futura PAC em Portugal.

1. Introdução

O objetivo do estudo a seguir relatado foi a de avaliar o impacto da reforma da PAC Pós 2020 no setor do leite do continente português. Propusemo-nos fazê-lo tendo por base o modelo de leite FADN da Comissão Europeia de estrutura de custos, proveitos e resultados financeiros das explorações de leite especializadas (OTE 450) e os territórios e os sistemas de leite mais representativos no Continente das referidas explorações.

Conforme previsto o estudo desenvolveu-se nas seguintes três fases antecedentes à elaboração do presente relatório e correspondentes a capítulos que constam do relatório:

- Fase I. Recolha de informação sobre o contexto internacional e nacional do setor do leite e sobre os pagamentos da atual PAC. Esta fase deu origem aos capítulos 2, 3, 4, 5 e 6 do relatório.

- Fase II. Recolha de informação sobre da amostra RICA 2018 de explorações especializadas na produção de leite de vaca. Tendo em conta 3 territórios no Continente – Litoral Norte e Centro (LNC), Interior Norte e Centro (INC) e Sul (SUL) - e 4 escalões de produção - < 250.000 litros, 250.000 litros a < 500.000 litros, 500.000 litros a < 1.000.000 de litros e \geq 1.000.000 de litros - esta informação permitiu identificar 6 sistemas representativos da produção de leite no Continente (4 sistemas no LNC, 1 sistema no INC e 1 sistema no SUL). Com base no modelo de leite da Comissão Europeia, foi possível também caracterizar os resultados económico-financeiros dos 6 sistemas de leite identificados bem como o impacto nos mesmos da atual PAC – cenário base. Esta fase deu origem aos capítulos 7 e 8 do relatório.

- Fase III. Desenvolvimento do modelo de simulação, tendo por base a informação recolhida sobre a nova PAC, o modelo de leite da Comissão Europeia e os 6 sistemas de leite identificados no continente português. A informação recolhida sobre o desenho da nova PAC permitiu estabelecer 3 cenários alternativos, com graus diferentes de impacto sobre os 6 sistemas de leite, que foram simulados. Esta fase deu origem aos capítulos 9 e 10 do relatório.

Finalmente, no capítulo 11, são apresentadas as principais conclusões do estudo.

2. Setor do Leite – UE

2.1. Importância e estrutura do setor do leite na UE

O setor do leite é o segundo subsetor agrícola na União Europeia (UE), depois das hortícolas e antes dos cereais, representando mais de 12 por cento da produção agrícola total deste bloco económico (Bas-Defosse *et al.*, 2019). Dentro da UE, as estimativas em 2018 (Bas-Defosse *et al.*, 2019) apontam para mais de 1,7 milhões de explorações com efetivos leiteiros e para 2 milhões de pessoas empregues no setor do leite, das quais 300 000 na área de processamento de leite. Como no passado, as cooperativas continuam a ser muito importantes a jusante da produção de leite, com cerca de 64 por cento do leite a ser fornecido a estas entidades para processamento em 2015 (Bas-Defosse *et al.*, 2019).

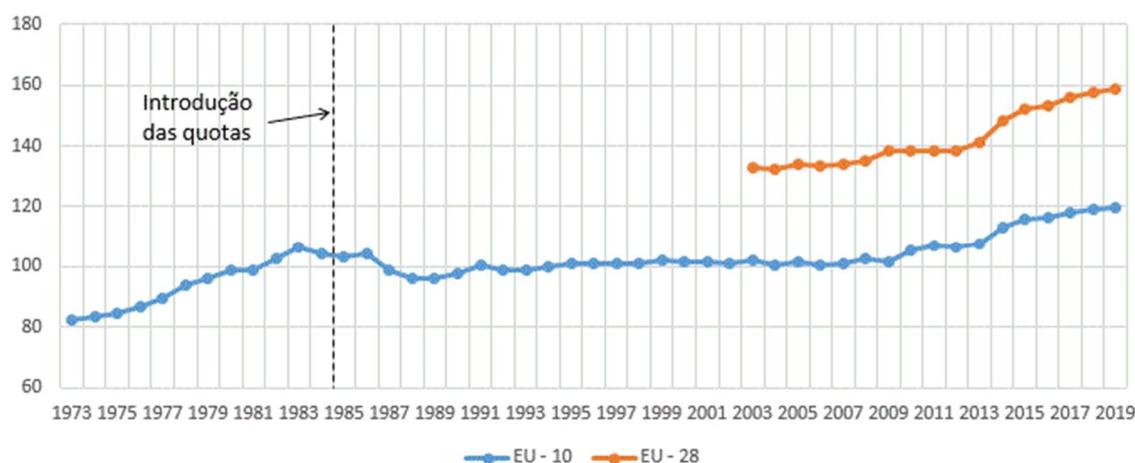
2.2. Produção de leite na UE

De acordo com dados do Eurostat relativos a 2018 (Eurostat, 2020b), a produção de leite nos 28 países que compunham a União Europeia à data foi de 172,2 milhões de toneladas, sendo 97 por cento dessa produção (166,7 milhões de toneladas) composta por leite de bovinos. Do ponto de vista da contribuição dos Estados membro para estes volumes, e ainda segundo a mesma fonte, há uma clara concentração geográfica da produção de leite na UE, já que aproximadamente 90 por cento da mesma está localizada em apenas 11 Estados membro, entre os quais se destacam a Alemanha (20 por cento), a França (15 por cento), o Reino Unido (9 por cento), a Holanda (8,4 por cento), a Polónia (8,2 por cento) e a Itália (7,6 por cento). Esta distribuição tem-se mantido bastante estável nos últimos anos, sendo que Portugal (com 1,18 por cento do volume de leite) aparecia na 16ª posição na UE-28 em 2018.

Numa base de análise dinâmica para um horizonte temporal relativamente recente, é relevante registar uma tendência de aumento da produção total de leite (Borawski *et al.*, 2020) que se foi começando a afirmar de forma mais clara e pronunciada após a confirmação do fim das quotas leiteiras, que ocorreu na reforma da PAC 2013, e que se efetivou em Abril de 2015. Apesar do processo que levou à eliminação das quotas do leite ter começado na reforma da PAC de 2003 e de ter sido reiterado pelo *Health Check* de 2008, que criou um regime de “soft landing” para o setor do leite, onde se reforçaram medidas, como o aumento gradual das quotas nacionais, ou se criaram novas medidas, como o aumento da obrigatoriedade de produção de 70 para 85 por cento da quota por exploração (limite de inatividade) (CEGEA, 2012), ainda existiam algumas dúvidas sobre a sua eliminação efetiva (devido à forte contestação do setor do leite), dúvidas que só ficaram completamente sanadas na reforma da PAC de 2013. Assim, em 2013 as poucas hipóteses de reversão desta política desapareceram e as expectativas dos produtores foram ajustadas de forma definitiva à indisponibilidade de ajudas associadas às quotas e mais a uma lógica de mercado. Esta realidade pode ser verificada através da análise dos dados históricos do Eurostat (Gráfico 2.1), que cobrem 30 anos de aplicação das quotas leiteiras (introduzidas em 1984 e

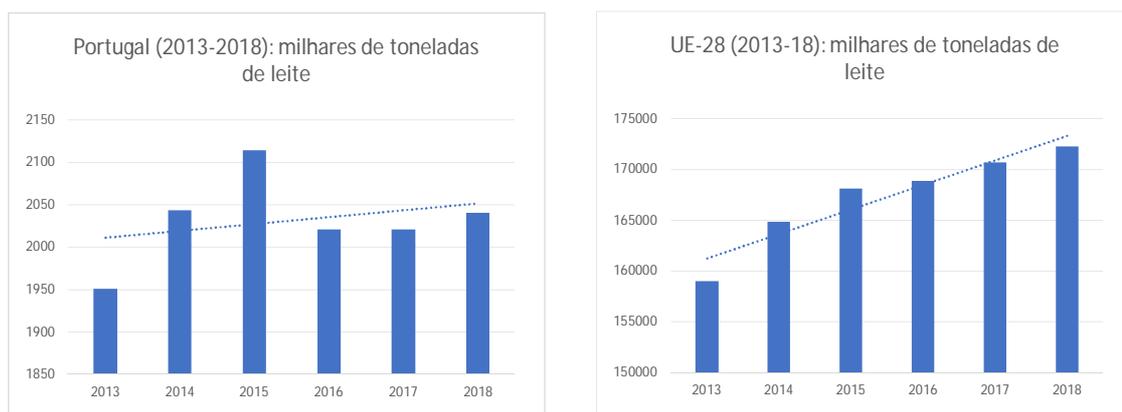
extintas em 2015). É patente uma estabilização da produção do leite de vaca num valor médio de produção total muito próximo dos 140 milhões de toneladas para a UE-28 até ao ano de 2012 (Eurostat, 2020), sendo este valor apenas ultrapassado a partir de 2013. É notório que a tendência crescente se começa a querer instalar a partir de 2009 (na sequência da implementação das medidas do *Health Check* de 2008), mas só ganha mais força e ultrapassa o *benchmark* de 140 milhões de toneladas a partir de 2013. Aliás, também o Gráfico 2.2 mostra uma tendência regular de crescimento da produção global de leite na UE-28 desde 2013, com uma taxa de crescimento média anual de aproximadamente 1,62 por cento. Relativamente a Portugal, e no mesmo período, também se verifica uma tendência de crescimento, apesar de mais moderada (taxa de crescimento média anual de 0,95 por cento) e irregular, fazendo com que o país esteja gradualmente a perder peso relativo dentro da UE neste subsector agrícola.

Gráfico 2.1 - Produção de leite de vaca na UE 1973-2019 – milhares de toneladas



Fonte: Eurostat (2020)

Gráfico 2.2 - Tendências de produção de leite na UE-28 e em Portugal



Fonte: Eurostat (2020b)

2.3. Utilização de leite na UE

Relativamente à utilização do leite na UE-28 em 2018, a esmagadora maioria da produção é entregue à Indústria de Leite e Laticínios (93 por cento) sendo apenas uma percentagem residual

utilizada e/ou transformada nas explorações de origem (7 por cento). Dados trabalhados pelo Eurostat (2020a) retratam de forma clara esta situação, explicitando o percurso do leite desde a sua origem nas explorações até aos produtos finais industriais. A partir do leite disponível para a produção industrial, incluindo o oriundo de importações (muito residuais), são originados vários produtos, sendo que alguns deles têm um rácio muito baixo de quantidade produzida *versus* utilização de leite de vaca em natureza, nomeadamente o queijo e os produtos em pó. Efetivamente, apesar de o queijo registar apenas uma produção de 10,3 milhões de toneladas na UE-28, em 2018, foram base dessa produção 59,1 milhões de toneladas de leite gordo e 17 milhões de toneladas de leite magro. Isto torna o queijo no produto derivado de leite que mais leite consome na UE-28, e cerca de 37,7 por cento olhando apenas ao consumo de leite gordo (Eurostat, 2020a) e num dos com menor eficiência produtiva, com o queijo obtido a corresponder só a 13,5 por cento da quantidade do leite utilizado na sua produção, em peso. Detalhando mais, com os dados do Eurostat sobre a utilização de leite gordo para a produção de produtos lácteos (Eurostat, 2020a), as posições relativas dos vários produtos são as que se podem observar na Tabela 2.1, onde o principal destaque pertence ao queijo e à manteiga, seguidos já a uma distância considerável pela nata e pelo leite para beber.

Tabela 2.1 – Utilização de leite gordo no fabrico de produtos lácteos na EU

Produção	Percentagem de utilização de leite gordo no fabrico de produtos lácteos
Queijo	37,7%
Manteiga	29,4%
Nata	11,9%
Leite para beber	11%
Leite acidificado	4,3%
Produtos em pó	2,9%
Outros produtos	2,7%

Fonte: Eurostat (2020a)

2.4. Posicionamento da UE a nível mundial – produção e comércio internacional de leite

A nível mundial, os principais atores geográficos na produção de leite e laticínios entre 2015 e 2017 foram a UE e a Índia, com valores muito semelhantes (20 por cento da produção mundial cada), embora com uma vantagem muito marginal para o bloco europeu (OECD/FAO, 2018), de aproximadamente 0,081 pontos percentuais. Atualmente, muito do que se passa em termos de oferta no mercado mundial de leite e laticínios é determinado pela evolução da procura, que tem tido recentemente um maior crescimento comparativo no continente asiático, provavelmente porque tem sido neste Continente que se têm também observado os casos mais significativos de crescimento económico nos últimos anos. Assim, e numa perspetiva dinâmica, é natural que a UE venha a perder rapidamente a sua posição cimeira neste setor, pois tem vindo a crescer a uma taxa anual de 1,22 por cento, o que é manifestamente inferior à taxa média mundial (2 por cento anual) e muito inferior às observadas na Índia e no Paquistão (respetivamente, 4,79 por cento e 6,53 por cento) ou na Ásia em geral (3,89 por cento). Esta tendência observa-se em geral para os

países da OCDE e enquadra-se numa tendência mais alargada de perda gradual de peso das economias desenvolvidas relativamente às economias em desenvolvimento, com as estimativas a apontarem para uma queda de 48 para 43 por cento de 2018 para 2027, em termos da produção de leite (OECD/FAO, 2018).

No setor leiteiro mundial, o comércio internacional, em termos de quantidade transacionada de leite ou equivalente, representa apenas 8,9 por cento da produção mundial (FAO, 2019), mas mesmo assim é importante para vários países. Este número global é um sintoma de que a dinâmica destes mercados é fortemente marcada por uma relevante componente doméstica, nacional ou regional, com a grande maioria da produção a ser transformada e consumida nos países e/ou regiões onde é gerada. De qualquer forma, e apesar desta realidade, o comércio internacional de leite não deixa de ser importante para vários países, já que muitos dependem dele para escoar excedentes ou suprir necessidades de consumo doméstico.

Assim, em termos de comércio internacional, a UE, devido à sua tradição de autossuficiência e de produção de excedentes no setor leiteiro, desempenha um papel bastante relevante como exportador líquido em vários segmentos internacionais. A nível mundial, no que se refere ao comércio internacional de leite, a UE-28 ocupa a primeira posição como principal bloco exportador em 2018 (27,4 por cento), seguida pela Nova Zelândia (25 por cento) e pelos Estados Unidos (15,75 por cento) (FAO, 2019). Já no que diz respeito a produtos lácteos, a UE mantém uma posição bastante forte como bloco exportador, com 24 por cento da exportação global de produtos lácteos, num pódio onde a posição cimeira é ocupada pela Nova Zelândia, com um peso de 32 por cento, e a terceira posição é ocupada pelos Estados Unidos, com um peso de 12 por cento (OECD/FAO, 2018). A Nova Zelândia ocupa a primeira posição na exportação de manteiga e de leite gordo em pó, enquanto a UE domina de forma destacada a exportação de queijo e ocupa a posição cimeira na exportação de leite magro em pó. Ao nível das importações, o país dominante é claramente a China, com um peso de 19,5 por cento nas importações de leite mundial em 2018 (FAO, 2019), destacando-se no segundo lugar o México, com um peso de 5,6 por cento no mesmo ano. A dependência das importações apresentada pela China, com as mesmas a representarem 30 por cento do consumo interno de leite em 2018 (PWC, 2020), é explicada pelo desfasamento da procura relativamente à oferta no país, facto que se tornou mais evidente e pronunciado a partir de 2008, com a procura a aumentar a ritmos elevados e a oferta a estagnar (PWC, 2020). Num primeiro momento, o fenómeno pareceu assumir um contorno conjuntural, tendo como ponto de partida a crise da qualidade e segurança do leite chinês de 2008, que surgiu na sequência dos problemas de saúde gerados pela contaminação com melanina do leite, nomeadamente do leite em pó para bebés. No entanto, esta situação foi apenas o rastilho para o despoletar de uma falha de mercado mais estrutural ligada à incapacidade da oferta doméstica responder à procura na China. Com o aumento da classe média, o crescimento médio dos rendimentos, o aumento da procura por produtos à base de leite e o apoio explícito do Governo ao consumo de leite, propondo triplicar o seu consumo e de produtos lácteos através do seu 13º plano económico a 5 anos (de 2016 a 2020, que avança com uma recomendação de 300 gramas/dia, partindo de uma base de consumo inferior a 100 gramas/dia), o país deparou-se com uma oferta bastante limitada, fragmentada e com custos de produção relativamente elevados, ainda alicerçada em várias pequenas explorações com um reduzido número de vacas e a funcionarem em regime relativamente extensivo, comparativamente a países mais desenvolvidos (PWC, 2020; Daxue Consulting, 2020). Consciente desta situação, o Governo chinês tem vindo a implementar um regime de apoio de médio prazo às explorações nacionais produtoras de leite, no sentido de as modernizar e as reestruturar para se tornarem mais produtivas, mais competitivas internacionalmente e também para conseguirem atingir patamares mais elevados de qualidade e segurança na produção de leite. Isto num cenário de algumas acusações contra o referido

Governo relativamente à potencial criação de barreiras à entrada de investimento direto estrangeiro neste setor. No entanto, este processo de reestruturação está ainda em curso e demorará algum tempo a produzir os seus efeitos. Portanto, é natural que a China continue a manter a atual tendência importadora e que, no curto prazo, as importações possam até aumentar.

A Tabela 2.2 apresenta um resumo dos principais resultados do capítulo 2.

Tabela 2.2 - Resumo capítulo 1: contexto setor do leite na UE *versus* mundo

<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2º Subsetor agrícola em termos de produção (12 por cento da produção).
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1,7 Milhões de explorações.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2 Milhões de empregos no setor/fileira.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cooperativas têm um peso de cerca de 64 por cento na recolha e processamento do leite.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grande parte da produção concentrada nalguns Estados membro (Alemanha, França, etc.).
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tendência de aumento da produção nos últimos anos – a partir do anúncio do fim das quotas leiteiras.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Principais produtos lácteos produzidos na UE: queijo, manteiga e nata.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ UE é líder mundial da produção de produtos lácteos, mas em risco de perder posição devido ao crescimento do bloco asiático, nomeadamente da Índia.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Continente asiático com maior dinamismo do ponto de vista de procura e oferta.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Crescimento da produção superior nos países em desenvolvimento relativamente aos países desenvolvidos.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Setor com fortes dinâmicas nacionais/regionais e pouco aberto ao comércio internacional.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ UE autossuficiente e forte exportadora de leite e produtos lácteos.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ UE na primeira posição em termos de exportações de leite para beber, queijo e leite magro em pó.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ China é o país líder no que se refere a importações, com tendência para as mesmas aumentarem no curto prazo.

Fonte: Autores

3. Tendências na estrutura produtiva de leite – UE

3.1. Aproveitamento de economias de escala

A tendência crescente da produção de leite europeia poderia ser explicada por um aumento dos efetivos bovinos para leite, mas a verdade é que esse número estabilizou entre 2013 e 2018, na UE-28 e em Portugal (Eurostat, 2020c). Assim, o facto que mais contribuiu de forma decisiva para a tendência crescente da produção leiteira foi o aumento da produtividade das explorações leiteiras (Boraswki *et. al.*, 2020). O volume de produção por vaca entregue à indústria de leite e lacticínios atingiu o seu valor mais alto em 2018, com uma média para a UE-28 de 6 871 kg por vaca (Eurostat, 2020c; Eurostat, 2020d). Isto depois de se ter registado uma taxa de crescimento anual média do referido valor de aproximadamente 2,7 por cento desde 2013. Nesta vertente da produtividade por vaca, destacam-se Estados membro como a Dinamarca, a Holanda e a Finlândia, com valores acima da média, e Estados membro como a Roménia e a Bulgária, com os valores mais baixos. Portugal apresenta um valor de produtividade por vaca acima da média, na ordem dos 7 928 kg/vaca em 2018 (Eurostat, 2020c; Eurostat, 2020d). O país regista também uma tendência de aumento da produtividade desde 2013, com uma taxa anual média de crescimento no período de 0,61 por cento, inferior à da UE-28 (2,7 por cento).

O aumento da produtividade das vacas das explorações leiteiras é uma tendência mundial. De acordo com um relatório recente da OECD/FAO (2018), a perspetiva é que a mesma se vá manter no futuro a um ritmo global médio de 0,88 por cento ao ano, pelo menos até 2027. Os maiores níveis de produtividade pertencem ao bloco norte-americano (Canadá e Estados Unidos), com um valor médio aproximado de 10 280 kg por vaca no período 2015 a 2017, aparecendo o continente europeu em segundo, com uma produtividade de 5 230 kg por vaca, seguido da Oceânia, com 4 710 kg por vaca. Os menores níveis de produtividade, muitíssimos inferiores aos registados nas regiões mais desenvolvidas, ocorreram na Ásia e em África, respetivamente com 930 e 190 kg por vaca. Em termos dinâmicos e numa perspetiva futura, os crescimentos tenderão a ser superiores nos países em vias de desenvolvimento, apontando-se assim para uma redução do referido fosso de produtividade relativamente aos países da OCDE, onde o setor se encontra mais desenvolvido.

Associado a este aumento da produtividade por vaca, também é importante referir a significativa redução do número de explorações leiteiras e do número de trabalhadores afetos a esta atividade (Bas-Defossez *et al.*, 2019), num cenário onde o número de vacas leiteiras na UE-28 e em Portugal se tende a manter relativamente estável (decrécimo anual de -0,6 por cento, na UE-28 e em Portugal, entre 2013 e 2019 (Eurostat, 2020c)). Esta tendência não é exclusiva do subsector leiteiro, sendo transversal a todo o setor agrícola, e parece ter sido reforçada com a redução do protecionismo aplicado à agricultura no âmbito das sucessivas grandes reformas da Política Agrícola Comum (PAC), ocorridas a partir de 1992. Assim, o aumento de concorrência gerado por essa redução do protecionismo tem vindo a fomentar incrementos de eficiência através de uma procura contínua de maiores economias de escala nas explorações leiteiras, de forma a aumentar a sua competitividade nos mercados internacionais. A questão do aproveitamento de

economias de escala é particularmente importante no subsetor do leite (Borawski *et al.*, 2020) e parece estar a ser obtida, tanto para o subsetor como para a restante produção agrícola, principalmente via:

- A substituição de pequenas e médias explorações, menos especializadas e intensivas, por grandes explorações especializadas e mais intensivas, que já representam cerca de 95 por cento das explorações leiteiras nos Estados membro mais antigos da UE (Borawski *et al.*, 2020);
- O aumento da intensidade em capital e tecnologia/conhecimento das explorações com a consequente redução na utilização da força de trabalho;
- A substituição de trabalho familiar, com reduzidas habilitações e formação, por trabalho profissional, mais qualificado.

3.2. Desafios associados às alterações na estrutura do setor

No entanto, esta dinâmica de intensificação poderá não ser garantia suficiente da dinamização a médio e longo prazo da agricultura e dos territórios ocupados pela mesma na UE. A redução do número de trabalhadores e o envelhecimento dos responsáveis pelas explorações agrícolas podem estar a agudizar problemas como a desertificação ou a falta de coesão territorial, que já afetam de forma bastante pronunciada os espaços rurais (Matthews 2019). De facto, de acordo com dados sobre a distribuição etária, na UE, em 2016, um terço dos agricultores tinha mais de 65 anos e apenas 11 por cento tinham menos de 40 anos (Granier 2018; Bas-Defosse *et al.*, 2019). Estas questões da redução do número de trabalhadores e do envelhecimento poderão ser particularmente críticas em Portugal, apesar do setor do leite não ser o mais representativo do impacto negativo destas tendências, pois no país uma grande parte da produção localiza-se em territórios fortemente urbanizados e/ou metropolitanos (nomeadamente na bacia leiteira da antiga região agrária do Entre o Douro e Minho). De qualquer forma, com base em dados referentes a 2013 (Matthews, 2019), Portugal aparecia claramente como divergindo dos restantes Estados membro, com a percentagem mais alta de agricultores com idade superior a 65 anos e uma das mais baixas de agricultores com idade inferior a 35 anos. Adicionalmente, dados retirados do relatório do GPP (2017), confirmam esta tendência de envelhecimento (entre 1989 e 2016) e oferecem evidência clara relativamente à redução do número de trabalhadores agrícolas. Destes dados, a boa notícia parece ser o aumento das habilitações literárias médias dos responsáveis pelas explorações agrícolas.

A Tabela 3.1 apresenta um resumo dos principais resultados do capítulo 3.

Tabela 3.1 - Resumo capítulo 2: evolução da estrutura produtiva de leite de vaca na UE

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumento da produção por vaca das explorações leiteiras (Portugal com um valor acima da média da UE-28).
<ul style="list-style-type: none"> • Continente europeu posicionado em segundo lugar em termos de produção de leite por vaca (5230 kg), à frente da Oceânia e atrás do bloco norte-americano (EUA + Canadá).
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Perspetiva de redução do fosso de produtividade por vaca entre países desenvolvidos e países em vias de desenvolvimento.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Redução do número de explorações leiteiras.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Redução do número de trabalhadores afetos às explorações leiteiras.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Substituição de pequenas e médias explorações, menos especializadas e intensivas, por grandes explorações, mais especializadas e intensivas.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumento da intensidade em capital e tecnologia / conhecimento nas explorações.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Substituição de trabalho familiar, com reduzidas habilitações e formação, por trabalho profissional, mais qualificado.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Envelhecimento dos responsáveis pelas explorações agrícolas.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumento das habilitações literárias médias dos responsáveis pelas explorações agrícolas.

Fonte: Autores

4. Setor do leite em Portugal

Em 2017, a produção de leite em Portugal tinha um valor de aproximadamente 689,1 milhões de euros, o que representava 28 por cento do valor da produção animal e 12 por cento do valor da produção agrícola (FENALAC, 2018). Por sua vez, a indústria do leite e laticínios tinha um volume de vendas de 1,3 mil milhões de euros, o que a colocava como o setor mais importante na indústria alimentar (15 por cento da faturação global) (ANIL, 2018). A Lactogal apresentava uma posição claramente determinante neste mercado, ao ser responsável por um valor de 65,5 por cento das vendas do valor da categoria leite em Portugal (Confagri, 2018b). A criação de emprego do setor do leite apresentava estimativas de cerca de 11 500 postos de trabalho.

Em Portugal, o setor do leite e laticínios divide-se em duas subclasses de Classificação de Atividade Económica (CAE Rev.3): a 01410 – criação de bovinos para produção de leite e a 10510 – indústrias de leite e derivados, que se enquadra dentro do grupo das indústrias alimentares. Com base em dados retirados do INE (2016) para 2014, a subclasse 01410 dispunha de 4163 empresas em atividade (mais 799 do que em 2010), a funcionar maioritariamente em regime de empresário individual (91 por cento das empresas) e empregava 5842 pessoas (mais 1292 do que em 2010). Isto dava uma média de 1,4 pessoas por empresa, abaixo das 3,1 pessoas que caracterizavam o total das empresas não financeiras no mesmo ano, e, portanto, permitia caracterizar o setor como sendo quase totalmente dominado por microempresas. Em termos de atividade e rentabilidade, a subclasse 01410 cresceu significativamente em número¹ no período entre 2010 e 2014, tendo a faturação aumentado a uma média anual de 4,9 por cento (apresentando em 2014 uma faturação de 304 milhões de euros) e o valor acrescentado bruto aumentado a uma média anual de 8,7 por cento (sendo de 111 milhões de euros em 2014) (INE, 2016).

Relativamente à subclasse 10510 no ano de 2014, tinha 324 empresas (menos 27 do que em 2010) a funcionar maioritariamente como sociedades, que davam emprego a 5650 pessoas (menos 527 do que em 2010). Estes valores permitiam uma média de 17,4 pessoas por empresa e colocavam esta subclasse no âmbito das médias empresas, com valores muito superiores ao total das empresas não financeiras (3,1) e ao setor alimentar (9,7) (INE, 2016). Em termos de atividade e rentabilidade, a subclasse 10510 registou um aumento médio anual da faturação neste período de 2,9 por cento (apresentando em 2014 uma faturação de 1 476 milhões de euros) e uma redução anual média do valor acrescentado bruto de 3,7 por cento (sendo de 196 milhões de euros em 2014) (INE, 2016).

Devido ao facto de ser membro de pleno direito da UE, a estruturação do setor produtor de leite em Portugal segue as diretivas comunitárias e, portanto, é normal que também apresente uma

¹ De qualquer forma, há a salvaguardar que os valores positivos referentes ao crescimento numérico desta subclasse parecem ser sobretudo resultado da contabilização apenas das explorações que são mais estruturadas ou que se foram estruturando de forma mais empresarial, permitindo captar a evolução positiva ao nível do aumento da intensidade e qualificação das explorações. No entanto, se considerarmos também as explorações mais informais, familiares mistas e/ou pouco organizadas, as tendências são diferentes, aliás como se comprova, por exemplo, através da redução contínua do número de produtores (ver estatísticas abaixo referentes ao período entre 1989 e 2013).

evolução semelhante à verificada nos outros países europeus. As seguintes tendências de evolução verificam-se em Portugal:

- Aumento da produção de leite – taxa de crescimento médio de 0,98 por cento de 2013 a 2018 (já referida anteriormente);
- Redução superior a 90 por cento no número de explorações agrícolas com bovinos para a produção de leite, ou seja, mais de 90 000 explorações agrícolas a desaparecerem entre 1989 e 2013 (INE, 2016):
 - Redução de explorações de leite superior no Norte e menor na Região Autónoma dos Açores (INE, 2016).
- Redução superior a 30 por cento no número de vacas leiteiras, com menos 140 000 vacas entre 1989 e 2013 (INE, 2016);
- Aumento da dimensão média dos efetivos leiteiros por exploração, de 4 vacas por exploração para 34 vacas por exploração, entre 1989 e 2013 (INE, 2016);
- Aumento da produtividade média por vaca, entre 2013 e 2018, estando Portugal acima da média da UE-28 (facto já referido anteriormente).

Adicionalmente, existem outros aspetos que são específicos para Portugal, nomeadamente em termos de distribuição geográfica da produção, de utilização do leite, evolução do consumo e padrão de comércio externo. À semelhança de outros países, também a produção de leite tende a estar concentrada do ponto de vista geográfico em duas grandes regiões produtoras de leite que detinham mais de 80 por cento da produção total em 2015 (Norte e Centro² com 50,8 por cento, e Região Autónoma dos Açores com 32,5 por cento (INE, 2016)). Este facto parece ser determinado pelas boas condições edafoclimáticas para o desenvolvimento desta atividade nas regiões referidas, por imperativos de custos de recolha e pelo efeito positivo da acumulação ao longo do tempo de experiência, conhecimento tácito e enraizamento social associados a esta atividade nas referidas regiões.

Do ponto de vista da utilização do leite a nível nacional, parece haver um forte desfasamento entre oferta e procura no setor com conseqüente impacto ao nível do comércio internacional. Do ponto de vista do consumo, constata-se, desde 2000/2001, uma redução da procura de leite de vaca em natureza para consumo (redução no consumo de leite, atingindo o valor mais baixo em 2015, com 71 kg per capita (INE, 2016) e um aumento da procura de produtos processados, que é muito mais intenso no caso dos queijos, dos iogurtes e de outros produtos lácteos de maior valor acrescentado (FENALAC, 2018). Apesar de ter vindo a tentar responder a esta tendência, com uma diminuição da produção de leite de vaca em natureza e um aumento da produção de manteiga e de queijo, a indústria do leite não tem conseguido garantir a autossuficiência do país, nomeadamente nos queijos e nos iogurtes. Efetivamente e segundo números do INE (2016), em 2015 o país apenas assegurava autossuficiência na produção de leite de vaca em natureza (112,5 por cento) e na produção de manteiga (acima dos 140 por cento). No caso dos queijos, e apesar de um aumento da produção desde 2010, o grau de aprovisionamento era apenas de 69,6 por cento. No que diz respeito aos iogurtes, com um grau de aprovisionamento de 47 por cento, a situação era ainda pior. Perante estes desequilíbrios e sabendo de antemão que o valor

² Norte e Centro são considerados como uma única região, pois a grande maioria da produção, apesar de estar presente nestas duas regiões, está concentrada do ponto de vista geográfico numa única mancha geográfica contínua junto ao litoral que ocupa as antigas regiões agrícolas de Entre Douro e Minho e Beira Litoral.

acrescentado de queijos e iogurtes é superior ao do leite de vaca em natureza para consumo, com tendência para essa diferença aumentar no médio prazo, não é de estranhar o agravamento do saldo da balança comercial de leite e produtos lácteos desde a década de 1990 (altura onde estivemos mais próximos do equilíbrio), que conduziu, em 2015, a uma taxa de cobertura das importações pelas exportações de aproximadamente 58 por cento em valor. Assim, muito do que se passou nos últimos 25 anos, em termos de comércio externo português no setor do leite e laticínios, é explicado pelo forte crescimento das importações de queijos (33 por cento do valor das importações de leite e laticínios em 2015) e de iogurtes (33 por cento do valor das importações de leite e laticínios em 2015), que não foi compensado pelo crescimento moderado a que se assistiu das exportações de leite de vaca em natureza (68 por cento das quantidades exportadas de leite e laticínios em 2015) (INE, 2016).

Do ponto de vista de distribuição geográfica do comércio internacional, e à semelhança do que se passa com o resto da nossa economia, as trocas comerciais de Portugal no setor estão fortemente concentradas na UE e nomeadamente em Espanha, representando este país cerca de 50 por cento das nossas importações e 40 por cento das nossas exportações (INE, 2016). Esta situação é explicada pelo facto de Portugal ser membro da UE juntamente com a Espanha, existindo assim um regime preferencial para comércio e um mesmo enquadramento setorial no âmbito da PAC, e também pela importância dos custos de transporte na competitividade dos produtos lácteos, fazendo com que a minimização da distância de transporte seja um objetivo para quem compra ou vende internacionalmente.

Relativamente à eficiência da utilização do fator trabalho, de referir que a produtividade do trabalho das explorações produtoras de leite apresentava em 2014 um valor de 19 100 euros por pessoa, valor inferior ao do total das empresas não financeiras (22 100 euros por pessoa), mas superior ao do grupo de empresas de produção animal (13 000 euros por pessoa). Isto parece indicar que apesar de este subsector não ter um nível de eficiência elevado, em termos gerais, parece ter prestações interessantes, ao nível agrícola, especialmente quando comparado com o subsector da pecuária em geral. A nível regional, as maiores produtividades do fator trabalho neste tipo de empresas foram registadas no Alentejo, Lisboa e Norte com valores de 30 100 euros, 29 500 euros e 19 500 euros por pessoa, respetivamente (INE, 2016). Associado a esta sua maior produtividade do trabalho, temos também uma maior dinâmica do investimento em percentagem do VAB nestas mesmas regiões (Alentejo, Lisboa e Norte), com valores de 36,2 por cento, 40 por cento e 43,6 por cento, respetivamente (INE, 2016). Isto parece ser indicativo do forte dinamismo destas regiões do continente português neste subsector, onde os níveis de eficiência são superiores à média e parecem estar ainda a ser reforçados com mais modernização e investimento. De qualquer forma, importa sempre ressaltar que estes números são valores médios e que estas regiões, nomeadamente o Norte, são compostas por dinâmicas de produção de leite muito diferentes e bastante díspares, onde a maior dinâmica está claramente localizada no litoral (Entre Douro e Minho) e não em Trás-os-Montes.

No que diz respeito à estrutura de mercado do setor do leite em Portugal, verifica-se uma situação semelhante à do resto da Europa, com as cooperativas a terem um papel bastante relevante, aliás como já referido anteriormente (Bas-Defosse *et al.*, 2019). No nosso caso, a quota de mercado detida pela Lactogal (empresa privada detida sobretudo por cooperativas) é superior a 60 por cento (Confagri, 2018b). Em linhas semelhantes ao que se passou no resto da Europa, também em Portugal houve uma necessidade de procurar economias de escala a este nível. Assim, a Lactogal surgiu em 1996, tendo como principais acionistas 3 uniões de cooperativas: a Agros, a Lacticoop e a Proleite/Mimosa. O peso da Lactogal na indústria do setor do leite em Portugal permite a esta empresa oferecer um contributo substancial na determinação do preço pago ao produtor e na gestão de toda a cadeia de valor do setor no país. Para além de estar bem enraizada nas duas

principais regiões produtoras de leite no Continente (antigas regiões agrárias do Entre Douro e Minho e Beira Litoral), a Lactogal também tem presença nos Açores (detendo a marca “Milhafre”) e em Espanha, onde controla a marca “Leche Celta” (comprada em 2006) e tem unidades industriais na Galiza, em Santander e em Ávila.

A Tabela 4.1 apresenta um resumo dos principais resultados do capítulo 4.

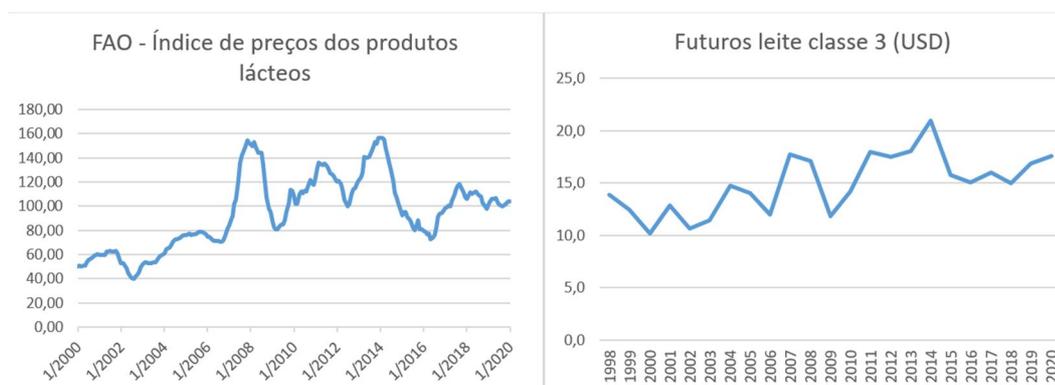
Tabela 4.1 - Resumo do capítulo 3: o Setor do Leite em Portugal

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Setor com um peso de 28 por cento do valor da produção animal e 12 por cento do valor da produção agrícola.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indústria do leite e laticínios é o setor mais importante da indústria alimentar (15 por cento da faturação global).
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Setor com uma estimativa de 11 500 postos de trabalho (nas explorações de leite e na indústria).
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Posição relevante das cooperativas, cujas uniões são os principais acionistas da Lactogal, empresa que detém no país 65,5 por cento das vendas na categoria leite.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Empresas de criação de bovinos para produção de leite a funcionar maioritariamente em regime de empresário individual, com uma média de 1,4 pessoas empregues por empresa (micro empresas).
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Empresas da indústria de leite e derivados a funcionar maioritariamente como sociedades, com uma média de 17,4 pessoas empregues por empresa (pequenas empresas).
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumento da produção de leite nos últimos anos (após anúncio do fim das quotas).
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Redução superior a 90 por cento no número de explorações de leite entre 1989 e 2013.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Redução superior a 30 por cento no número de vacas leiteiras entre 1989 e 2013.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumento bastante significativo da dimensão média dos efetivos leiteiros por exploração, passando de 4 para 34 entre 1989 e 2013.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumento da produção média por vaca (Portugal acima da média da UE).
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Concentração da produção de leite em regiões específicas do país: 50,8 por cento no Norte e Centro e 32,5 por cento na Região Autónoma dos Açores.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desfasamento entre oferta e procura no setor: redução na procura de leite para beber e aumento na procura de produtos mais processados, a que a oferta doméstica tem tido dificuldades em responder.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autossuficiência do país em termos de leite de vaca para beber e manteiga e desequilíbrio significativo no caso dos iogurtes e dos queijos.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Agravamento do saldo deficitário da balança comercial desde a década de 1990.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Forte concentração do comércio internacional de leite e laticínios do país na UE, nomeadamente em Espanha.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Produtividade média do trabalho no setor da produção de leite (19100 euros) superior ao grupo de empresas de produção animal (13000 euros) e inferior ao total das empresas não financeiras (22100 euros). Maiores produtividades do trabalho registadas nas regiões do Alentejo, Lisboa e Norte.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maiores dinâmicas de investimento na produção de leite (em percentagem do VAB) registadas nas mesmas regiões: Norte, Lisboa e Alentejo.

5. Análise da evolução dos preços do leite e dos custos de produção no mundo, na UE e em Portugal

Numa análise a 20 anos, denota-se uma tendência clara para o crescimento mundial do preço do leite/produtos lácteos que parece ser resultado de uma forte dinâmica de crescimento (Gráfico 5.1) da procura a que a oferta tem vindo a tentar responder. Do lado da procura, o crescimento da população mundial, o aumento do rendimento mundial *per capita*, o rápido desenvolvimento de algumas economias emergentes e a procura de um estilo de vida e alimentação em que o consumo de produtos lácteos é uma componente importante, são fatores que têm levado ao aumento da procura de leite e dos seus derivados. Muito da dinâmica de crescimento parece estar concentrada em economias emergentes, nomeadamente na Ásia (China sobretudo), com uma forte procura por produtos com um menor grau de processamento. Mas nos países desenvolvidos o crescimento também é notório, sobretudo em produtos processados.

Gráfico 5.1 – Evolução do índice de preços de produtos lácteos (FAO) e do preço dos futuros leite da classe III



Fonte: FAO (2020) e Macrotrends (2020)

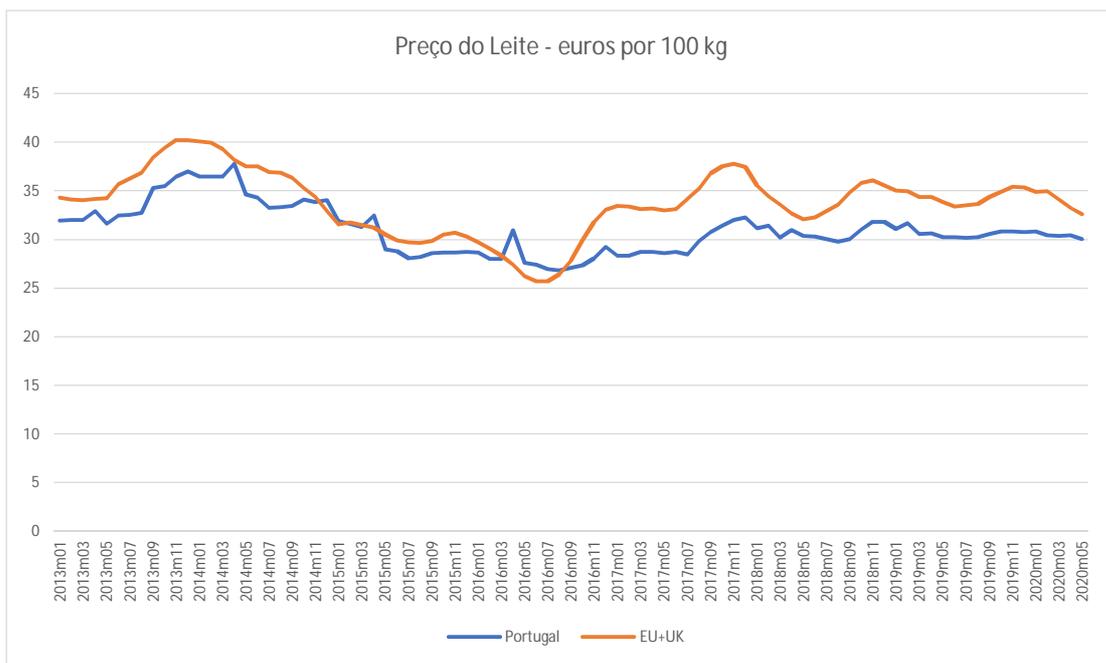
Com a oferta a demonstrar alguma dificuldade em responder a esta vitalidade da procura, nomeadamente em países onde o crescimento é mais notório, como por exemplo na China, tem surgido uma tendência de crescimento dos preços ao nível mundial, apesar da volatilidade típica associada a este tipo de *commodity*. Muita desta volatilidade justifica-se pelo grande impacto das questões climatéricas na produção de leite, pela forte correlação da estrutura de custos das explorações leiteiras (produção e transporte) com o preço do petróleo e, no caso da UE, também por alterações introduzidas na PAC como o fim das quotas leiteiras e/ou a liberalização do mercado. De qualquer forma, é importante considerar a existência de alguns sinais promissores da possibilidade de redução desta volatilidade, à medida que o número de veículos e a utilização

de energias alternativas vai aumentando ano após ano, na indústria e na sociedade (Hoogwegt Group, 2019).

Mais concretamente, desde 2013, e apesar de alguma acrescida volatilidade derivada da dinâmica do mercado mundial e do fim das quotas leiteiras na UE, verifica-se uma tendência para que o preço do leite se situe entre os 30 e os 40 euros por 100 kg, na UE (EU com RU) e em Portugal (Gráfico 5.2). Dentro desta tendência, é de destacar também Portugal estar quase sempre com preços ao produtor inferiores à média da UE, um fosso que parece ter vindo a alargar-se nos anos mais recentes, nomeadamente a partir da segunda metade de 2016, com diferenças a chegarem a atingir os 4 a 5 euros por 100 kg. De acordo com a perspetiva da FENALAC, uma boa parte da explicação deste último facto parece estar assente na cadeia de valor, nomeadamente no poder da distribuição que parece penalizar a produção nacional, bem como no regime de exceção dos Açores, através da aplicação do Programa de Opções Específicas para o Afastamento e Insularidade em Regiões Ultraperiféricas (POSEI), programa que tem vindo a causar desvios consideráveis na relação de poder entre oferta e a procura de leite (Confagri, 2018a). Neste contexto, a categoria de região ultraperiférica e os respetivos apoios associados parecem estar na base de um aumento da produção da Região Autónoma dos Açores, desde 2013, a níveis significativamente superiores aos que se verificam no Continente. Com base nos dados do INE para a produção de leite de vaca entre 2013 e 2018 (INE, 2020), verifica-se, efetivamente, uma taxa média de crescimento anual da produção de aproximadamente 3,4 por cento, na Região Autónoma dos Açores, e de 1,34 por cento, na totalidade do país. Ou seja, uma diferença de dois pontos percentuais, todos os anos, durante 5 anos, favorável à Região Autónoma dos Açores.

É de referir que a partir de 2020 começa a ser notória uma quebra nos preços gerada pelo impacto da pandemia Covid-19, nomeadamente através da imposição de confinamentos nos diversos países, o que levou à disrupção da cadeia de abastecimento e à quebra da procura internacional. Esta parece ser uma situação muito pontual, pois dados disponíveis para junho/julho já começam a apontar para uma correção desta realidade. Todavia, é preciso ter mais dados para perceber o real impacto da pandemia no preço do leite.

Gráfico 5.2 – Preço do leite aos produtores na UE e em Portugal



Fonte: European Commission (2020)

Relativamente à estrutura de custos das explorações produtoras de leite, há que destacar a importância dos custos operacionais com alimentação em Portugal e na UE-28, bem como o grande peso dos fornecimentos externos nas quantidades de alimentos que o gado leiteiro consome nos referidos territórios. Na UE-28 verifica-se que cerca de 51 por cento dos custos operacionais das explorações da UE-28 eram, em 2016, com alimentos, tendo a percentagem aumentado entre 2007 e 2016. No caso português, o referido custo era de 70 por cento em 2016, sendo que o aumento entre 2007 e 2016 foi maior do que o da UE. Adicionalmente, a grande maioria dos alimentos fornecidos aos animais são adquiridos no exterior das explorações em vez de produzidos nas mesmas, quer na UE-28, quer em Portugal. Na UE-28 e em Portugal, a percentagem de alimentação comprada em 2016 era, respetivamente, 69 por cento e 61 por cento. Entre 2007 e 2016, esta percentagem era praticamente estável na UE-28. Já em Portugal, a mesma sofreu uma redução significativa, o que explica em parte o aumento dos custos operacionais com a alimentação nas explorações nacionais, tendo o referido aumento como contrapartida a redução da dependência das mesmas de alimentos adquiridos no exterior (Tabela 5.1).

Tabela 5.1 – Alimentação dos bovinos na estrutura de custos

Regiões	Alimentação (% custos operacionais)		% Alimentação vinda do exterior	
	2007	2016	2007	2016
PT	60,5%	69,75%	83,1%	60,8%
UE-28	47,4%	50,9%	68,1%	68,7%

Fonte: European Commission (2018)

Ao nível de novos desafios para o subsetor leiteiro na UE e em Portugal, e depois de já se terem realizado importantes investimentos na melhoria da qualidade da produção e na redução da pegada ambiental, destacam-se (Bas-Defossez *et al.*, 2019):

- A questão da proteção e do bem-estar dos animais nas explorações leiteiras, existindo uma pressão social para melhorar o tratamento e as condições de vida dos efetivos;
- Uma tendência social para a redução do consumo de proteína animal, que se está a disseminar sobretudo junto das gerações mais jovens;
- As alterações climáticas e a necessidade de reduzir as emissões de Gases com Efeitos de Estufa (GEE), num cenário onde a produção animal é vista como um dos principais produtores de GEE, em particular de gás metano.

A relevância destas questões está em crescendo a vários níveis, nomeadamente ao nível político, e, portanto, é mais do que natural que o subsetor se tenha que adaptar a estas realidades com mais investimentos e mais custos e/ou restrições, no futuro próximo. Para fortalecer a sua capacidade negocial, o subsetor deve procurar criar externalidades positivas, do ponto de vista ambiental e da coesão territorial, com a redução das emissões de GEE e da contaminação dos solos e dos aquíferos, a dinamização social em espaços rurais, a criação de emprego em zonas desfavorecidas, a manutenção de paisagens rurais, a proteção contra incêndios, etc.

A Tabela 5.2 apresenta um resumo dos principais resultados do capítulo 5.

Tabela 5.2 - Resumo do capítulo 4: Tendências de preços e custos de produção no setor do leite

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tendência de médio prazo para o aumento do preço mundial do leite.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumento da procura internacional de leite.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dinâmica de crescimento concentrada em economias emergentes asiáticas, em particular na China.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Países em vias de desenvolvimento com uma dinâmica de crescimento direcionada para produtos com um menor grau de processamento.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Países desenvolvidos com uma dinâmica de crescimento virada para produtos mais processados.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Forte volatilidade do preço do leite, determinada por fenómenos climatéricos, pela evolução do preço do petróleo e pelo fim das quotas leiteiras na UE.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Portugal com preços do leite ao produtor inferiores à média da UE nos últimos anos. Possíveis explicações ligadas ao poder da distribuição e ao regime de exceção do Açores.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Impacto negativo sobre os preços do leite devido à pandemia, que parece ser conjuntural.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Peso da produção de alimentos nos custos operacionais das explorações de cerca de 51 e 70 por cento, respetivamente, na UE e em Portugal, em 2016. Entre 2007 e 2016, o maior agravamento desta rúbrica dos custos em Portugal explica-se, em parte, pela redução dos alimentos comprados e/ou vindos do exterior das explorações.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Forte dependência de alimentos adquiridos no exterior das explorações, que em 2016 representavam 61 por cento do total dos alimentos em Portugal e 69 por cento na UE.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Redução substancial da dependência de alimentos adquiridos no exterior das explorações em Portugal, cujo peso nos custos operacionais foi reduzido 22 pontos percentuais, entre 2007 e 2016.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Necessidade de reformulação estratégica do setor, para melhor responder às questões do bem-estar e proteção dos animais, à redução do consumo de proteína animal, ao aumento da procura por produtos mais processados, às alterações climáticas e/ou à necessidade de redução da emissão de gases com efeitos de estufa (GHG) e à necessidade de redução da contaminação das águas e dos solos.

Fonte: Autores

6. Reforma da PAC de 2013

6.1. Linhas gerais da reforma a nível da UE

A reforma da PAC de 2013 definiu um novo paradigma para gerir o setor agrícola no período entre 2014 e 2020. No entanto, muitas das regras e dos apoios só foram efetivamente aplicados a partir de 2015, tendo sido 2014 um ano de adaptação para muitos Estados membro, incluindo Portugal. Com o objetivo de reduzir ainda mais o impacto orçamental da PAC, o orçamento previsto para o período 2014 – 2020 representou 38 por cento do orçamento global da UE, o que no final de 2020 deverá representar uma redução de 15 por cento em relação à situação orçamental de 2013 (Conselho Europeu, 2020). Em termos genéricos, as linhas orientadoras das principais alterações associadas a esta reforma foram (GPP, 2015):

- Segurança alimentar:
 - Melhorar a competitividade do setor agrícola e aumentar a sua valorização na cadeia alimentar.
 - Compensar a produção realizada em zonas com condicionantes naturais específicas.
 - Aumentar os rendimentos agrícolas, reduzindo a sua variação.

- Ambiente e alterações climáticas:
 - Garantir práticas de produção sustentáveis.
 - Promover o crescimento verde através da inovação.
 - Continuar com as ações de mitigação das alterações climáticas.

- Equilíbrio territorial:
 - Apoiar o emprego rural e proteger o tecido social das zonas rurais.
 - Melhorar a economia rural e promover a diversificação.
 - Preservar a diversidade dos sistemas de produção agrícola, melhorar as condições de vida das pequenas explorações e desenvolver os mercados locais.

Em termos práticos, a aplicação da reforma da PAC de 2013 manteve a diferenciação entre as medidas do 1º Pilar (regime de pagamentos diretos/condicionalidade, e mercados agrícolas/organização da produção) e as do 2º Pilar (política de desenvolvimento rural), continuando a dar muito mais importância ao 1º Pilar. Todavia, aumentou a ligação entre os Pilares, oferecendo uma política de apoio mais integrada aos potenciais beneficiários. Neste contexto, o 1º Pilar ficou com uma dotação orçamental três vezes superior à do 2º Pilar e foi definida uma nova estrutura de pagamentos diretos que pretendeu ser mais direta, equitativa e mais amiga do ambiente (com a criação do Pagamento Verde ou *greening* no 1º Pilar), sendo também reforçada a ação ao nível do desenvolvimento rural. No global, a articulação entre os dois Pilares ficou mais evidente, devido ao aumento da possibilidade de transferência de fundos nos dois sentidos.

Mais concretamente, e no que diz respeito ao 1º Pilar, foi deixada para trás uma lógica exclusiva de dissociação das ajudas à produção e entrou-se num novo paradigma multifuncional onde diferentes instrumentos são condicionados a objetivos específicos. Na definição desta nova abordagem, foi substituída a estrutura de pagamentos existentes, criou-se uma inovação ambiental e introduziu-se um aumento da flexibilidade ao nível da implementação das medidas pelos Estados membro. Do ponto de vista da estrutura, instrumentos como o RPU (Regime de Pagamento Único), e os apoios ao abrigo do artigo 68º, entre outros, foram substituídos pelo RPB (Regime de Pagamento de Base), o Pagamento Verde ou *greening*, apoio aos jovens agricultores, regime da pequena agricultura, Pagamento Redistributivo e pagamentos ligados à produção, como as ajudas às vacas leiteiras ou às vacas aleitantes (Avillez, 2015). De entre estas novas medidas propostas, destaca-se o *greening* como uma medida inovadora em que se compensam os agricultores pela produção de bens públicos ambientais. Adicionalmente, também foi concedida maior flexibilidade aos Estados membro em termos de implementação e orçamentação das medidas do 1º Pilar, dentro dos limites estabelecidos. No global, o 1º Pilar representou e representa ainda aproximadamente três quartos do orçamento da PAC, sendo financiado pelo FEAGA em duas vertentes específicas: pagamentos diretos aos produtores (representam cerca de 70 por cento do orçamento da PAC) e medidas de regulação dos mercados agrícolas (representam cerca de 5 por cento do orçamento da PAC).

Ao nível do 2º Pilar, houve uma simplificação das áreas de intervenção e dos apoios disponíveis e uma melhor coordenação dos apoios rurais com outros fundos estruturais. Neste Pilar, as medidas adotadas representam aproximadamente 23,4 por cento do orçamento da PAC e são cofinanciadas pelo FEADER e pelos orçamentos nacionais de cada Estado membro. As áreas definidas para o 2º Pilar e previstas no Programa de Desenvolvimento Regional (PDR) de cada Estado membro foram as seguintes:

- Inovação e conhecimento;
- Competitividade e organização da produção;
- Ambiente e eficiência na utilização de recursos e clima;
- Desenvolvimento local.

Ao nível da Organização Comum dos Mercados (OCM), é de destacar a aposta numa consolidação de instrumentos numa abordagem única, mais próxima da ideia de mercado concorrencial, em que a intervenção fica condicionada a situações de crise de preços ou de perturbação dos mercados. Assim, a lógica predominante foi a da redução da intervenção nos mercados e isso ficou patente ao nível da eliminação das medidas de controlo da oferta, nomeadamente em termos das quotas açucareiras, dos direitos de plantação de vinha e das quotas leiteiras. No caso das quotas de produção de leite, estas foram abolidas no dia 1 de abril de 2015, sendo que antes dessa data, no processo que levou à abolição, começou a haver um aumento das quantidades produzidas de leite na UE. Se numa primeira fase pré-abolição (a partir de 2013), este fator não parecia ter grande impacto sobre o setor, devido à boa conjuntura internacional e ao elevado preço do leite, o mesmo não aconteceu a partir de meados de 2015, com uma significativa inversão de cenário que levou a um aumento significativo de excedentes no setor. Na base desta inversão, esteve o surgimento de uma conjuntura bastante complicada em termos de procura internacional, devido ao embargo imposto pela Rússia aos produtos agrícolas da UE (causado pela disputa da Crimeia) e à clara redução dos níveis de crescimento, e consequentemente da procura, das economias emergentes, nomeadamente da China. Para reduzir o impacto desta situação, a UE instituiu um regime excecional de apoio à redução de produção de leite de vaca durante o ano de 2016 (14 euros por 100 kg de leite reduzido em Portugal (IFAP, 2020h)), que permitiu atenuar estes efeitos de forma temporária. Já em 2017, e

com a retoma dos preços mundiais, esse apoio deixou de ser aplicado e o setor tendeu a procurar o seu equilíbrio e a estabilizar numa lógica de maior concorrência internacional até ao momento atual.

6.2. Implementação da reforma da PAC de 2013 em Portugal

6.2.1. 1º Pilar

De acordo com o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P (IFAP), o montante global de Pagamentos Diretos aos Produtores realizados em 2017 em Portugal no âmbito do 1º Pilar foi de 576 milhões de euros (ver capítulo 8), representando 68 por cento dos pagamentos de superfície pagos aos produtores no âmbito dos dois Pilares (Avillez, 2020). Do 2º Pilar, os pagamentos de superfície incluem apenas os pagamentos agroambientais e os pagamentos à manutenção da atividade agrícola em zonas desfavorecidas (MZD).

i. Pagamento de Base

Esta vertente representou 42,19 por cento (ver capítulo 8) do montante de pagamentos realizados no âmbito do 1º Pilar em 2017 de acordo com dados do IFAP (Avillez, 2020).

Este Regime de Pagamento de Base (RPB) foi assente na atribuição de direitos de pagamento que foram alocados aos agricultores elegíveis no primeiro ano de funcionamento deste sistema, ou seja, a partir de 2015. A regra estabelecida a nível europeu é de uma equivalência direta entre um direito e um hectare elegível. No entanto, cada Estado membro teve flexibilidade para estabelecer limites ao número de direitos a atribuir, bem como para estabelecer o valor de pagamento a realizar por direito, tendo em atenção, entre outros fatores, o regime anterior que estava a ser aplicado. O número de hectares elegíveis foi igual ao mínimo dos hectares declarados pelo agricultor em 2013 e 2015, com 44 por cento do envelope nacional a ser afeto a este regime (Avillez, 2015).

Os pagamentos aos agricultores no âmbito deste regime são realizados de forma anual, estando sujeitos a declaração do agricultor com a mesma periodicidade. Os agricultores são obrigados a ter à sua disposição as parcelas consideradas como hectares elegíveis no dia 31 de maio de cada ano e ao longo de todo o ano civil, sendo que os direitos que não derem lugar a pagamento durante dois anos consecutivos reverterem diretamente para a reserva nacional de direitos.

ii. Pagamento Redistributivo

Esta vertente representou 2,95 por cento (ver capítulo 8) dos pagamentos do 1º Pilar em Portugal no ano de 2017, de acordo com estatísticas do IFAP (Avillez, 2020).

Este regime voluntário surgiu a partir de 2017, e foi atribuído a direitos ligados ao Regime de Pagamento de Base, destinando-se sobretudo a valorizar as explorações de pequena dimensão que não beneficiam de economias de escala. Este pagamento incide sobre os primeiros hectares de SAU de uma exploração atribuindo-lhes uma valoração adicional. A limitação de número de direitos (hectares) beneficiados por esta medida é definida por cada Estado membro. No caso de Portugal, o pagamento anual a realizar é determinado com base na multiplicação do valor unitário de 50 euros pelo número de direitos, até a um máximo de 5 hectares. O montante a

atribuir no âmbito do Pagamento Redistributivo é obtido com base na redução linear do valor de todos os direitos associados ao Regime de Pagamento de Base (IFAP, 2020a).

iii. Pagamentos ligados à produção

Esta vertente representou 19,27 por cento dos pagamentos do 1º Pilar em Portugal no ano de 2017, de acordo com estatísticas do IFAP (Avillez, 2020). Dentro desta vertente que engloba vários apoios a setores específicos, destacam-se a nível do setor da produção de leite dois apoios recebidos pelas respetivas explorações: i) um ligado à produção de leite (prémio às vacas leiteiras), o mais importante, e ii) outro desligado da referida produção (prémio às vacas aleitantes), com uma importância marginal.

Prémio às vacas leiteiras

Este prémio é atribuído a produtores de leite que detenham um efetivo de vacas leiteiras que obedeça a determinados requisitos e tenham realizado entregas de leite durante o período de retenção obrigatória do ano da candidatura. Os requisitos aplicados ao efetivo de vacas leiteiras, obriga a que durante um mínimo de 4 meses consecutivos por ano, cada produtor detenha pelo menos 80 por cento de vacas leiteiras e um número de novilhas igual, no máximo, a 20 por cento das cabeças elegíveis. O prémio a atribuir nesta modalidade é de 82 euros por vaca leiteira, estando sujeito a reduções para cumprimento do limite orçamental máximo (IFAP, 2020b).

Prémio às vacas aleitantes

Apesar de este prémio excluir claramente as vacas e novilhas de raças produtoras de leite, são vários os produtores de leite que o recebem, constituindo em determinados casos, uma fonte de receita relevante. Os produtores que beneficiam mais deste tipo de medida são normalmente pequenos produtores ou produtores que funcionam em regime relativamente extensivo, dedicando-se simultaneamente à produção de leite e à produção de carne. Existe mesmo uma modalidade específica para pequenos produtores de leite (com quota leiteira igual ou inferior a 200 000 kg) que lhes permite aceder a este prémio, com sujeição a algumas restrições, nomeadamente ao facto de as vacas excedentárias para a obtenção da quota (consideradas automaticamente como aleitantes) não poderem ser de raças produtoras de leite.

Para poderem beneficiar deste prémio, os produtores têm que deter, pelo período mínimo de 4 meses consecutivos por ano, um número de vacas aleitantes pelo menos igual a 60 por cento dos animais elegíveis e um número de novilhas igual no máximo a 40 por cento dos animais elegíveis (IFAP, 2020g). Tal como já referido, só são elegíveis vacas em aleitamento com vocação “carne” ou resultante do cruzamento com uma dessas raças. O montante de prémio a pagar é de 120 euros por vaca em aleitamento, estando sujeito a redução para cumprimento do limite máximo orçamental.

iv. Regime da pequena agricultura

O regime da pequena agricultura (RPA) representou 6,42 por cento (ver capítulo 8) dos pagamentos do 1º Pilar em Portugal no ano de 2017, de acordo com estatísticas do IFAP (Avillez, 2020).

Trata-se de um regime voluntário para apoiar pequenas explorações agrícolas desde que os agricultores possuam direitos ao Regime de Pagamento de Base, a título de arrendamento ou propriedade. Para receberem os prémios no âmbito deste regime, os agricultores devem manter, durante todo o período da sua participação no mesmo, o número de hectares elegíveis

correspondentes aos direitos atribuídos e devem também satisfazer o requisito mínimo de 0,5 hectares para a concessão de pagamentos diretos.

Este regime destina-se a apoiar as pequenas explorações oferecendo-lhes a opção de um regime simplificado que substitui todas as outras formas de apoio ao rendimento. Isenta as explorações dos objetivos ambientais do *greening*, bem como evita as sanções associadas à condicionalidade.

O montante que cada agricultor recebe por estar neste regime é de 600 euros por ano, durante todo o período em que participar no mesmo. Agricultores que abandonem este regime deixam de poder ter acesso ao mesmo (IFAP, 2020c).

v. Apoio aos jovens agricultores

O apoio aos jovens agricultores (APA) representou 0,35 por cento (ver capítulo 8) dos pagamentos do 1º Pilar em Portugal no ano de 2017, de acordo com estatísticas do IFAP (Avillez, 2020).

Trata-se de um pagamento complementar anual que se aplica a jovens agricultores detentores de direitos ao Regime de Pagamento de Base. Para participarem neste regime, os jovens agricultores devem preencher os seguintes requisitos:

- Não podem ter mais de 40 anos, até 31 de dezembro do ano em que solicitam a adesão ao regime.
- Ser a primeira instalação numa exploração agrícola na qualidade de responsável da mesma, no período de 5 anos anterior à primeira apresentação do pedido de adesão ao regime.
- Cumprir com os vários critérios de competência e formação definidos pela portaria 57/2015, portaria que foi alterada várias vezes, sendo a última versão a da portaria 18/2020.

O valor do pagamento a realizar neste regime é calculado anualmente, multiplicando o número de direitos atribuídos ao agricultor (máximo de 90) por um valor unitário correspondente a 25 por cento do quociente entre o resultado da aplicação de uma percentagem fixa sobre o limite máximo nacional para o ano em causa e o total dos hectares elegíveis de 2015. A percentagem fixa é igual à percentagem que o limite nacional do Regime de Pagamento de Base de 2015 representava no limite máximo nacional de 2015. O pagamento aos jovens agricultores é concedido por um período máximo de 5 anos a contar da data de apresentação do primeiro pedido de pagamento, desde que ocorra dentro do período de cinco anos subseqüentes à primeira instalação numa exploração agrícola na qualidade de responsável pela mesma (IFAP, 2020d).

vi. Pagamento Verde ou *greening*

Esta vertente representou 28,82 por cento (ver capítulo 8) dos pagamentos do 1º Pilar em Portugal no ano de 2017, de acordo com estatísticas do IFAP (Avillez, 2020).

Os agricultores com direitos no âmbito do Regime de Pagamento de Base têm direito ao *greening*, desde que cumpram, em todos os hectares elegíveis, com práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente definidas pelo Regulamento UE nº 1307/2013. As práticas que se enquadram neste regime são, em termos genéricos, as seguintes:

- Diversificação de culturas;
- Manutenção das áreas de prados e pastagens permanentes;
- Detenção de uma superfície de interesse ecológico.

No caso de diversificação de culturas, as regras aplicadas são as seguintes:

- Nas terras aráveis:
 - Até 10 hectares – não se aplica;
 - Entre 11 e 30 hectares – 2 culturas (sendo que a cultura principal não podia ocupar mais de 75 por cento da superfície);
 - Mais de 30 hectares – 3 culturas (sendo que a cultura principal não podia ocupar mais de 75 por cento da superfície e as 2 principais não podiam ocupar mais de 95 por cento da superfície).
- Estão isentas as explorações em que mais de 75 por cento da superfície de culturas anuais fosse erva, outras culturas forrageiras e herbáceas, pousio, prados permanentes, arroz, ou suas combinações, desde que a terra arável não abrangida por essas utilizações não ultrapassasse os 30 hectares (Avillez, 2015).

No caso da manutenção das pastagens permanentes, o principal objetivo foi a manutenção do impacto ambiental positivo destas áreas, nomeadamente a fixação de carbono. Sendo estas áreas definidas como terras ocupadas com ervas ou outras forrageiras herbáceas naturais ou cultivadas que não tenham sido incluídas no sistema de rotação da exploração por um período igual ou superior a 5 anos, incluindo as áreas de pastoreio em baldios.

No caso de uma superfície de interesse ecológico, as regras aplicadas foram as seguintes:

- Até 15 hectares não se aplicam;
- Para terras aráveis com mais de 15 hectares, os agricultores tinham de assegurar que pelo menos uma superfície correspondente a 5 por cento das terras aráveis fosse de interesse ecológico nas seguintes modalidades:
 - Pousio;
 - Galerias ripícolas em rede natura;
 - Elementos da orizicultura;
 - Superfícies agroflorestais;
 - Florestação de terras agrícolas;
 - Culturas fixadoras de azoto.
- Foram aplicadas isenções nos casos em que 75 por cento das terras aráveis eram utilizadas na produção de erva, leguminosas, outras herbáceas, pousio, culturas sob água, desde que a área excedentária não ultrapasse os 30 hectares.

Os agricultores enquadrados no regime de pequena agricultura foram dispensados das práticas do *greening*.

Das Tabela 6.1 e Tabela 6.2, com dados referentes a 2016, é possível retirar que algumas regiões poderão ter melhores condições no acesso ao *greening*. Por exemplo, o Alentejo, a Beira Interior e Trás-os-Montes, regiões interiores do continente português, parecem ter as melhores condições em termos de áreas absolutas de prados e pastagens permanentes para conseguirem facilmente aceder a este pagamento, nomeadamente no âmbito da 2ª vertente (manutenção das áreas de prados e pastagens permanentes).

Tabela 6.1 – Superfícies de prados e pastagens permanentes (hectares) em 2016

Localização geográfica (Região agrária)	Total	Em terra limpa	Sob coberto de matas e florestas	Sob coberto de culturas permanentes	Não produtivos em Regime de Pagamento Único (RPU)
Portugal	1 927 983	1 050 922	797 508	51 040	28 513
Continente	1 828 714	951 755	797 508	50 938	28 513
Entre Douro e Minho	94 334	75 322	18 102	563	346
Trás-os-Montes	161 531	150 607	10 341	270	314
Beira Litoral	19 955	18 386	223	1 108	238
Beira Interior	214 579	154 102	44 987	6 916	8 574
Ribatejo e Oeste	127 180	45 205	76 258	2 977	2 740
Alentejo	1 189 454	492 099	643 478	38 216	15 662
Algarve	21 682	16 035	4 118	889	639
Açores	98 643	98 643	0	0	0
Madeira	626	524	0	101	0

Fonte: Voz do Campo (2020)

Tabela 6.2 – Superfície dos prados e culturas forrageiras (hectares) em 2016

Localização geográfica (Região agrária)	Prados temporários	Culturas forrageiras
Portugal	99 676	423 670
Continente	91 874	406 626
Entre Douro e Minho	9 773	82 244
Trás-os-Montes	7 084	32 212
Beira Litoral	3 937	43 275
Beira Interior	6 588	47 238
Ribatejo e Oeste	5 274	42 073
Alentejo	56 132	155 461
Algarve	3 088	4 124
Açores	7 799	16 910
Madeira	2	134

Fonte: INE

Fonte: Voz do Campo (2020)

Já no caso do Entre Douro e Minho e a Beira Litoral, o potencial para aceder a este pagamento é muito mais reduzido e foi necessário elaborar estratégias mais complexas e estruturadas para conseguir obter algum apoio. Assim, numa grande região produtora de leite, como o Entre Douro

e Minho, onde existem grandes aglomerações urbanas e onde há a necessidade de apostar intensivamente em culturas forrageiras para alimentar o gado (sendo a região mais intensiva por SAU neste tipo de cultura que representa uma forma encontrada pelos agricultores para diminuir a dependência de rações), as explorações de leite adotaram essencialmente dois tipos de estratégias para aceder ao *greening*, sobretudo na vertente de diversificação de culturas: i) As explorações mais pequenas procuraram a isenção conferida a superfícies aráveis inferiores a 10 hectares, evitando ultrapassar esse limite; ii) As explorações maiores optaram por um forte arrendamento de superfícies aráveis de forma a cumprirem com a necessidade de terem 2 ou 3 culturas. Adicionalmente, também houve um esforço considerável por parte das instituições do setor (FENALAC, Confagri e Anpromis) para conseguir aprovar um processo de certificação de uma prática alternativa à rotação de culturas, focada nos efeitos positivos da cultura intercalar de Outono e Inverno realizada pelas explorações desta região. Segundo o que conseguimos apurar, esta prática avançou, mas como implicava a contratação de um serviço de certificação e obrigava a um pousio de 5 por cento da área para produtores com mais de 15 hectares (superfície de interesse ecológico), acabou por ter um impacto limitado, já que era muito penalizadora para explorações onde a área por animal já era à partida bastante reduzida. Quem beneficiou mais com esta medida foram os produtores de leite com maior área de Superfície Agrícola Útil (SAU).

O pagamento a receber no âmbito do regime *greening* corresponde a uma percentagem do valor dos direitos atribuídos no Regime de Pagamento de Base em cada ano. A percentagem é definida pelo quociente entre o montante total disponível para o *greening* e a quantidade de direitos ativados em cada ano (IFAP, 2020e).

6.2.2. 2º Pilar

Os montantes globais de Pagamentos Diretos aos Produtores realizados em 2017 em Portugal no âmbito do 2º Pilar foram de 268 milhões de euros (ver capítulo 8), representando 32 por cento dos pagamentos totais (Avillez, 2020).

i. Manutenção da atividade agrícola em zonas desfavorecidas (MZD)

Esta vertente representou 42 por cento (ver capítulo 8) dos pagamentos aos produtores do 2º Pilar em Portugal no ano de 2017, de acordo com estatísticas do IFAP (Avillez, 2020). Este é um pagamento para ressarcir os agricultores dos custos adicionais associados à exploração agrícola em áreas desfavorecidas, tendo como principais objetivos: a preservação da paisagem rural, a manutenção e promoção da atividade agrícola em zonas com condicionantes naturais e a redução do risco de abandono, de forma a manter a coesão territorial. Em termos mais específicos, este prémio abrange zonas de montanha, zonas desfavorecidas (não montanha) sujeitas a condicionantes naturais significativas e as zonas afetadas por condicionantes específicas.

Para beneficiarem deste apoio, os agricultores têm de estar ativos e de possuir exploração com um ou mais hectares localizados em zonas desfavorecidas. (IFAP, 2020f). No caso de culturas forrageiras, a mesmas só são consideradas se o agricultor mantiver um nível de encabeçamento (cabeças normais de animais em pastoreio por hectare de superfície forrageira) igual ou superior a 0,2. Os montantes estipulados no prémio a pagar em 2019 e 2020, foram os a seguir apresentados (Tabela 6.3).

Tabela 6.3 – Apoios à manutenção da atividade agrícola em zonas desfavorecidas

Escalão de superfície elegível em hectares	Zonas de montanha	Zonas com condicionantes naturais significativas			Zonas com condicionantes específicas
		Zonas sujeitas a condicionantes significativas	Zonas sujeitas a condicionantes naturais significativas em eliminação faseada		
			2019	2020	
Até 3	260 euros	130 euros	104 euros	52 euros	130 euros
De 3 a 10	190 euros	95 euros	76 euros	38 euros	95 euros
De 10 a 30	60 euros	27 euros	21,6 euros	10,8 euros	27 euros
De 30 até 150	20 euros	18 euros	14,4 euros	7,2 euros	18 euros

Fonte: IFAP (2020f)

Pagamentos agroambientais

Este regime de pagamentos representou 58 por cento (ver capítulo 8) dos pagamentos do 2º Pilar em Portugal no ano de 2017, de acordo com estatísticas do IFAP (Avillez, 2020).

Os pagamentos agroambientais correspondem a um conjunto de instrumentos destinados a promover uma exploração agrícola que respeite critérios pré-definidos em termos de ambiente, clima e biodiversidade. Os agricultores que solicitem estes pagamentos assumem compromissos com duração de 5 anos (com a possibilidade de prorrogação até a um máximo de mais dois) e são obrigados ao cumprimento de regras de condicionalidade acrescida. As principais vertentes apoiadas por estes pagamentos foram:

- Agricultura biológica;
- Produção integrada;
- Pagamento Natura (no âmbito da Rede Natura 2000):
 - Gestão do pastoreio em áreas de baldio;
 - Manutenção de socalcos;
 - Conservação de soutos notáveis da terra fria;
 - Manutenção da rotação cereal sequeiro.
- Conservação do solo:
 - Sementeira direta ou mobilização na linha;
 - Enrelvamento da entrelinha de culturas permanentes.
- Uso eficiente da água;
- Culturas permanentes tradicionais;
- Pastoreio extensivo:
 - Manutenção de lameiros de alto valor natural;
 - Montados;
 - Proteção do Lobo Ibérico.

- Recursos genéticos:
 - Manutenção de raças autóctones em risco.
- Mosaico agroflorestal;
- Silvoambientais:
 - Manutenção e recuperação de galerias ripícolas;
 - Apoio à apicultura.

ii. 2º Pilar e setor do leite

Algumas destas medidas foram aproveitadas de forma relativamente bem estruturada sobretudo por explorações leiteiras localizadas no Interior Norte e Centro ou no Sul, onde a intensidade do uso da terra e a localização das explorações se adequam diretamente ao objetivo destas medidas, quer no âmbito da manutenção da atividade agrícola em zonas desfavorecidas, quer no âmbito dos pagamentos agroambientais.

Já no que diz respeito ao Litoral Norte e Centro (Entre Douro e Minho e Beira Litoral), onde a maior intensidade do uso da terra e a localização tornam as condições de elegibilidade mais difíceis de alcançar, o acesso a estes apoios foi menor. Todavia, com a ajuda das cooperativas, registaram-se casos pontuais de acesso a estes fundos pelos produtores de leite. Um dos casos que tivemos conhecimento foi o da Cooperativa de Barcelos, que criou condições, incentivou e forneceu apoio técnico para que cerca de 100 produtores de leite pudessem ter acesso à medida de produção integrada. O mesmo também aconteceu em Matosinhos onde cerca de 15 produtores de leite também beneficiam deste apoio. No entanto, e comparativamente a outros setores, como a fruticultura ou a viticultura, o leite teve sempre uma adesão relativamente reduzida a estes pagamentos.

A Tabela 6.4 apresenta um resumo dos principais resultados do capítulo 6.

Tabela 6.4 - Resumo do capítulo 5: Reforma da PAC 2013

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Redução do impacto orçamental da PAC no orçamento comunitário.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Linhas orientadoras da reforma: segurança alimentar, ambiente e alterações climáticas, e equilíbrio territorial.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manutenção da diferenciação entre 1º e 2º Pilar, mas com um maior nível de integração entre pilares.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1º Pilar da PAC com uma dotação orçamental três vezes superior ao 2º Pilar da PAC na UE.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Introdução do Pagamento Verde ou <i>greening</i> e reformulação da estrutura de pagamentos existente.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maior flexibilidade concedida aos Estados membro em termos de orçamentação e implementação das medidas do 1º Pilar.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Simplificação e melhor coordenação dos apoios rurais com outros fundos estruturais ao nível do 2º pilar.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Áreas do 2º Pilar: inovação e conhecimento; competitividade e organização da produção; ambiente e eficiência na utilização de recursos e desenvolvimento local.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consolidação dos instrumentos de OCM numa abordagem única, mais próxima da ideia de mercado concorrencial. Redução da intervenção nos mercados via, por exemplo, a eliminação das quotas leiteiras.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Em Portugal, cerca de 2/3 dos pagamentos diretos aos produtores da PAC são afetos ao 1º Pilar e 1/3 ao 2º Pilar.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pagamento Base e Pagamento Verde ou <i>greening</i> a representarem mais de 2/3 dos apoios do 1º Pilar.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pagamentos de apoio à manutenção da atividade agrícola em zonas desfavorecidas (MSD) e pagamentos agroambientais correspondem à totalidade dos pagamentos aos produtores do 2º Pilar.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dificuldades no acesso ao <i>greening</i> para explorações produtoras de leite, nomeadamente no Litoral Norte e Centro (Entre Douro e Minho e Beira Litoral).
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acesso ao prémio às vacas aleitantes limitado, no caso dos produtores de leite, podendo beneficiar pequenos produtores de leite ou produtores de leite que também realizem produção de carne em regime extensivo.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2º Pilar a ser passível de aproveitamento mais eficaz por explorações de leite do Interior Norte e Centro (INC) e do Sul do continente português, mais intensivas em terra e localizadas em territórios com uma maior preponderância de zonas desfavorecidas. Explorações de leite do Litoral Norte e Centro (LNC, Entre Douro e Minho e Beira Litoral) com maior dificuldade em aceder a este tipo de pagamentos, apesar de algumas iniciativas pontuais com sucesso.

Fonte: Autores

7. Sistemas representativos da produção de leite no continente português

Tendo por base uma amostra RICA 2018 de 116 explorações da OTE 450³ que operam no continente português e como critérios de identificação a localização numa das 3 regiões produtoras consideradas – Litoral Norte Centro, Interior Norte e Centro e Sul - e a pertença a um dos 4 escalões de produção de leite de vaca estabelecidos - $\geq 1.000.000$, 500.000 a $<1.000.000$, 250.000 a <500.000 e 0 a <250.000 litros por ano – foi possível caracterizar 6 sistemas representativos da produção de leite de vaca no Continente.

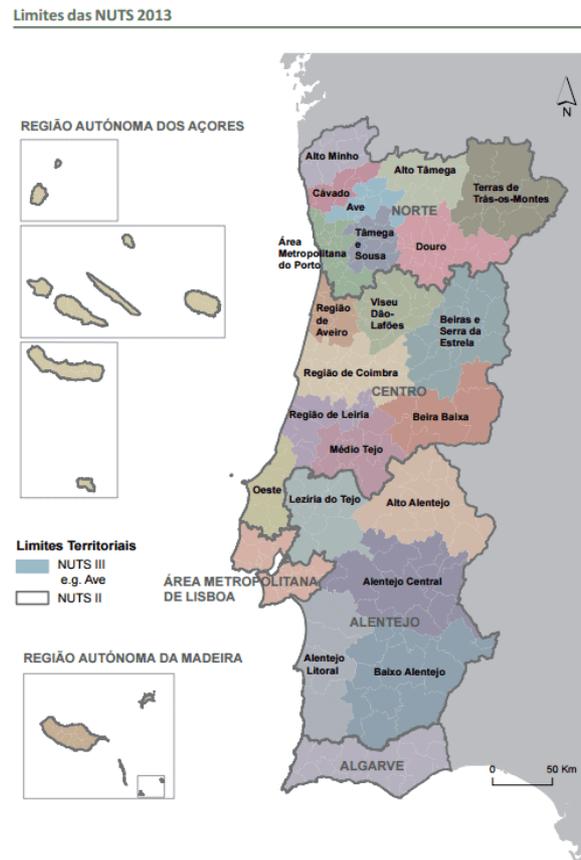
As 3 regiões produtoras consideradas correspondem, grosso modo, aquelas que já tinham sido utilizadas no relatório de 2012 e tentam capturar as principais diferenças existentes no continente português no que diz respeito às condições edafoclimáticas em que as explorações de leite operam e à sua estrutura.⁴ A Figura 7.1 ilustra os territórios NUTS II e III, de acordo com a nova versão das NUTS (NUTS 2013), que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2015 e fez coincidir os limites das NUTS III com os das Entidades Intermunicipais (EIM) definidos na Lei n.º 75/2013 de 12 de Setembro.⁵

³ A OTE 450 corresponde às explorações especializadas na produção de leite de vaca.

⁴ As 3 regiões consideradas têm por base as divisões fundamentais do continente português de Orlando Ribeiro (Ribeiro, 1945), a saber: Norte atlântico, Norte interior e Sul.

⁵ A “nomenclatura das unidades territoriais estatísticas” (NUTS) foi criada pelo Eurostat para a recolha de dados harmonizados na União Europeia (UE). A mesma contempla vários níveis territoriais e, desde 1988, tem sido utilizada para efeitos da afetação dos Fundos Estruturais.

Figura 7.1 - Territórios NUTS II e III no continente português



Créditos da imagem: INE (2015)

Em seguida, indicamos a correspondência entre as 3 regiões produtoras de leite consideradas e as 23 NUTS III:

- Litoral Norte e Centro (LNC), correspondente às antigas regiões agrárias de Entre Douro e Minho e Beira Litoral e às NUTS III Alto Minho, Cávado, Ave, Área Metropolitana do Porto, Tâmega e Sousa, Região de Aveiro, Viseu Dão-Lafões, Região de Coimbra e Região de Leiria;
- Interior Norte e Centro (INC), correspondente às antigas regiões agrárias de Trás-os-Montes e Beira Interior e às NUTS III Alto Tâmega, Terras de Trás-os-Montes, Douro, Beiras e Serra da Estrela e Beira Baixa;
- Sul (SUL), correspondente às regiões agrárias de Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve e às NUTS III Oeste, Lezíria do Tejo, Médio Tejo, Área Metropolitana de Lisboa, Alto Alentejo, Alentejo Central, Alentejo Litoral, Baixo Alentejo e Algarve.

No que refere aos 4 escalões de produção considerados, os mesmos correspondem aos 5 escalões utilizados por Brito *et al.* (2019). Agregamos, todavia, os 2 escalões maiores considerados por Brito *et al.* (2019), por razões que se prendem com as limitações da amostra RICA 2018 em número de explorações.

A Tabela 7.1 mostra a produção de leite de vaca em Portugal, Continente e Regiões Autónomas, em 2018, segundo o INE, e a Tabela 7.2 a produção de leite de vaca no Continente das explorações da OTE 450, segundo a amostra RICA 2018 e por região produtora considerada.

Tabela 7.1 - Produção de leite de vaca em Portugal em 2018, Continente e Regiões Autónomas

2018 INE Total	Leite produzido	
	Litros (milhões)	%
Portugal	1912.72	100.0%
Continente	1278.06	66.8%
RAA	632.78	33.1%
RAM	1.94	0.1%

Fonte: INE (2020)

Tabela 7.2 - Produção de leite de vaca no Continente em 2018 das explorações da OTE 450, por região produtora

2018 RICA OTE 450	Leite produzido	
	Litros (milhões)	%
Continente	936.17	100.0%
LNC	755.15	80.7%
INC	45.55	4.9%
SUL	135.48	14.5%

Fonte: Amostra RICA 2018, Autores

Das tabelas acima é possível concluir o seguinte:

- Mais de 2/3 da produção de leite de vaca nacional é realizada no Continente (Tabela 7.1);
- Quase 3/4 da produção de leite de vaca no Continente é realizada em explorações especializadas da OTE 450 ($936.17/1278.06 = 0.73$, Tabela 7.1 e Tabela 7.2);
- Mais de 4/5 da produção de leite de vaca no Continente, realizada em explorações especializadas da OTE 450, localiza-se na região produtora LNC (Tabela 7.2).

No que refere aos escalões de produção de leite, foram considerados os 4 escalões acima indicados nas 3 regiões produtoras. Assim, no LNC a amostra RICA 2018 permitiu identificar 4 sistemas representativos correspondentes aos 4 escalões de produção de leite de vaca considerados. No INC, todas as explorações da amostra pertenciam ao escalão mais baixo ($0 < 250.000$ litros), pelo que apenas 1 sistema representativo, correspondente ao referido escalão, foi identificado. Por fim, no SUL a amostra RICA 2018 contempla apenas 3 explorações pertencentes a escalões diferentes: 1 do escalão $0 < 250.000$ litros, 1 do escalão $500.000 < 1.000.000$ litros e 1 do escalão $\geq 1.000.000$ litros.⁶ Tendo em conta as limitações da amostra, identificamos no SUL apenas 1 sistema representativo associado às 3 explorações de diferentes escalões.

Para cada um dos 6 sistemas representativos identificados foram calculados os valores médios ponderados das variáveis de interesse. A ponderação tem por base o número de explorações reais associado a cada exploração da amostra RICA 2018. A Tabela 7.3 indica algumas das

⁶ A exploração maior do SUL produz mais de 2.000.000 de litros de leite de vaca por ano. Cerca de metade da produção de leite é transformada na exploração e vendida como queijo.

características estruturais dos 6 sistemas representativos da produção de leite de vaca identificados no Continente.

Tabela 7.3 - Algumas características estruturais dos 6 sistemas representativos identificados

SISTEMA	Nº de explorações da OTE 450 na amostra RICA 2018	ESCALÕES DE PRODUÇÃO (litros por ano)	SAU - ha	SAU forrageira - %	Vacas leiteiras - CN	SAU arrendada - %	Trabalho empregue - UTA	Trabalho familiar - %	Leite por ha de área forrageira - t/ha	Produtividade - kg/vaca/ano	Produção de leite - t
S1_LNC	9	≥ 1.000.000	36.26	96.6%	166.64	68.4%	4.66	44.3%	52.63	11060	1842.99
S2_LNC	17	500.000 a < 1.000.000	24.57	92.5%	69.51	76.6%	3.21	49.0%	30.67	10024	696.73
S3_LNC	18	250.000 a < 500.000	13.92	84.4%	41.61	77.9%	2.42	59.7%	28.96	8181	340.43
S4_LNC	59	0 a < 250.000	5.82	76.3%	15.38	68.2%	1.55	96.6%	21.51	6214	95.56
LNC	103	Todos	11.26	86.0%	34.19	73.0%	2.07	73.4%	30.93	8758	299.44
S5_INC / INC	10	0 a < 250.000 / Todos INC	20.67	35.8%	18.99	12.5%	1.71	100.0%	15.81	6154	116.89
S6_SUL / SUL	3	Vários	31.70	61.2%	114.13	2.2%	6.47	26.1%	63.11	10720	1223.42
Continente	116	Todos	13.22	73.7%	35.16	54.6%	2.19	71.0%	31.80	8810	309.76

Fonte: Amostra RICA 2018, Autores

A média de vacas leiteiras por exploração no Continente atingia, em 2018, o valor de 35,2, número bastante maior do que o correspondente no Recenseamento Agrícola 2009 (26,3).

A Superfície Agrícola Útil (SAU) é crescente com o escalão e o mesmo sucede com a especialização forrageira, o número de vacas leiteiras, o leite produzido por hectare de SAU forrageira e a produtividade das vacas leiteiras. Acresce que o aumento de escalão de operação das explorações corresponde a uma intensificação da produção.

O LNC, em particular, está muito dependente do arrendamento para conseguir aumentar a SAU das explorações de leite. Quase 3/4 da SAU das explorações desta região produtora é arrendada. Pelo menos em parte, o facto justifica a intensificação que se verifica com o aumento de escala de operação.

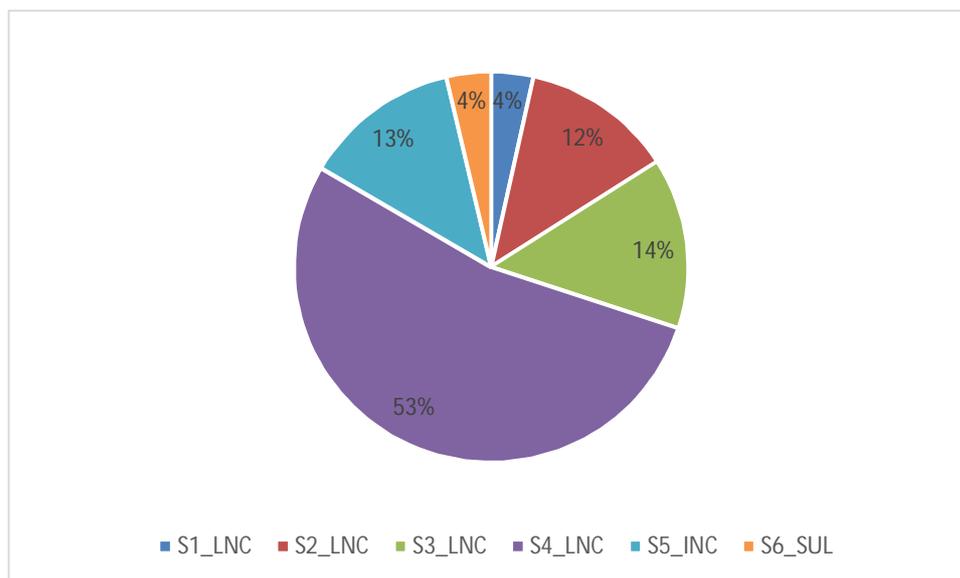
Dos 6 sistemas representativos da produção de leite identificados no Continente, 3 são do tipo empresarial (menos de metade da mão de obra utilizada é familiar) e os outros 3 são do tipo familiar (mais de metade da mão de obra utilizada é familiar). Em particular no LNC, o aumento da escala de operação parece significar uma transição de sistemas de exploração do tipo familiar (os dos 2 escalões menores) para sistemas de exploração do tipo empresarial (os dos 2 escalões maiores). De qualquer modo, tendo em conta a dimensão em número de trabalhadores empregues e o volume de negócios e o balanço total, as explorações de leite do tipo empresarial são na generalidade microempresas, pois empregam menos de 10 trabalhadores e o volume de negócios e balanço total anual não excedem os 2 milhões de euros (ver Tabela 8.2 adiante).⁷

Por fim, o Gráfico 7.1 e o Gráfico 7.2 mostram, respetivamente, a representatividade na amostra RICA 2018 dos 6 sistemas identificados, respetivamente, em percentagem do universo de

⁷ O mesmo sucede com a generalidade do tecido empresarial português. Em 2018, 96,1 por cento das sociedades do setor não financeiro eram microempresas (Pordata, 2020).

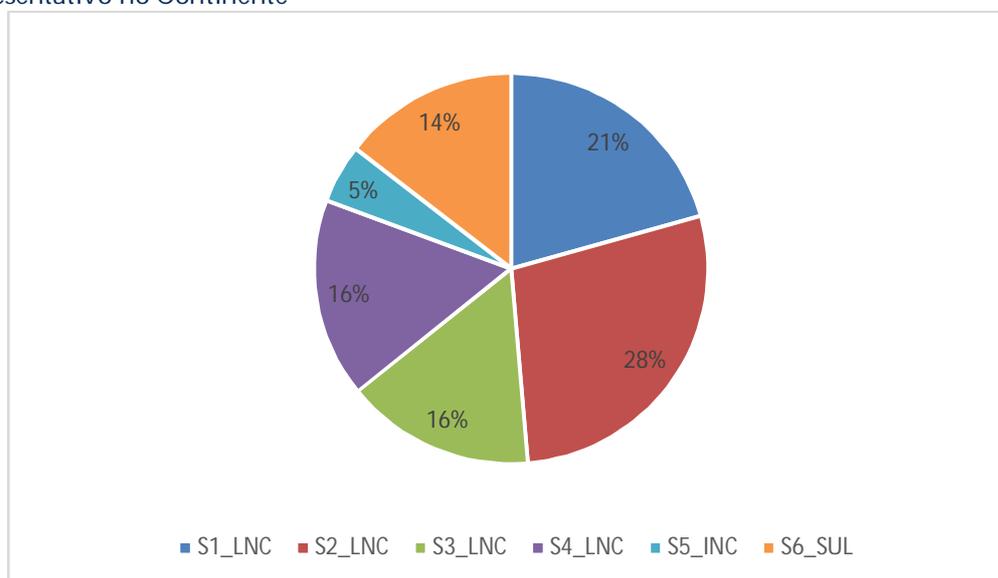
explorações de leite da OTE 450 no Continente e em percentagem de leite produzido por estas explorações.

Gráfico 7.1 - Percentagem do número de explorações da OTE 450 por sistema representativo no Continente



Fonte: Amostra RICA 2018, Autores

Gráfico 7.2 - Percentagem de leite produzido em explorações da OTE 450 por sistema representativo no Continente



Fonte: Amostra RICA 2018, Autores

O Gráfico 7.1 e o Gráfico 7.2, em cima, revelam uma estrutura dual da produção de leite, em particular no LNC. A título de exemplo, o sistema S4 desta região produtora (escalão 0 a < 250.000 litros) representa 53 por cento das explorações da OTE 450 do Continente e apenas 16 por cento do leite produzido por estas explorações.

O LNC é a maior região produtora de leite no Continente, com 83 por cento das explorações da OTE 450 no referido território e 81 por cento da produção de leite destas explorações. Já o era em 2011 (ver Sottomayor, Costa e Ferreira, 2012).

A Tabela 7.4 apresenta um resumo dos principais resultados do capítulo 7.

Tabela 7.4 – Resumo do capítulo 6: sistemas representativos da produção de leite no continente português

Produção de leite pelas explorações da OTE 450 no Continente, em 2018
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Amostra RICA 2018 de 116 explorações da OTE 450 que operam no Continente.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificados 3 regiões, 4 escalões e 6 sistemas de produção: Litoral Norte e Centro (LNC, 4 sistemas), Interior Norte e Centro (INC, 1 sistema) e Sul (SUL, 1 sistema).
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mais de 2/3 da produção de leite de vaca nacional é realizada no Continente.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quase 3/4 da produção de leite de vaca no Continente é realizada em explorações especializadas da OTE 450.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O LNC é responsável por mais de 4/5 da produção de leite de vaca da OTE 450 no Continente.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Em média e no Continente, as explorações da OTE 450 tinham 35,2 vacas leiteiras.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dos 6 sistemas de produção de leite identificados, 3 são do tipo familiar (S3 e S4, LNC, e S5, INC) e 3 são do tipo empresarial (S1 e S2, LNC, e S6, SUL).
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estrutura dual da produção de leite, em particular no LNC. Ao sistema S4 do LNC (escalão 0 a < 250.000 litros) correspondem mais de metade das explorações da OTE 450 do Continente e 16 por cento do leite produzido por estas explorações.

Fonte: Autores

8. Modelo leite e cenário base (atual PAC)

As observações das variáveis da amostra RICA 2018 OTE 450 dizem respeito às explorações como um todo, isto é, não separam a atividade leite. Para separar a atividade leite, adotamos o modelo FADN de custos preconizado pela Comissão Europeia para as explorações especializadas na produção de leite de vaca (European Commission, 2018). O referido modelo contempla resultados para a atividade leite e para as explorações como um todo. São os principais resultados deste modelo que apresentamos em seguida, por sistema representativo, por região produtora e para o Continente, a preços de 2019.

8.1. Margens do leite em 2018

A Tabela 8.1 ilustra as margens da atividade leite por tonelada de leite nos 6 sistemas representativos e o Gráfico 8.1 a composição dos custos operacionais totais.

Tabela 8.1 - Margens do leite em 2018 a preços de 2019 (€/t de leite)

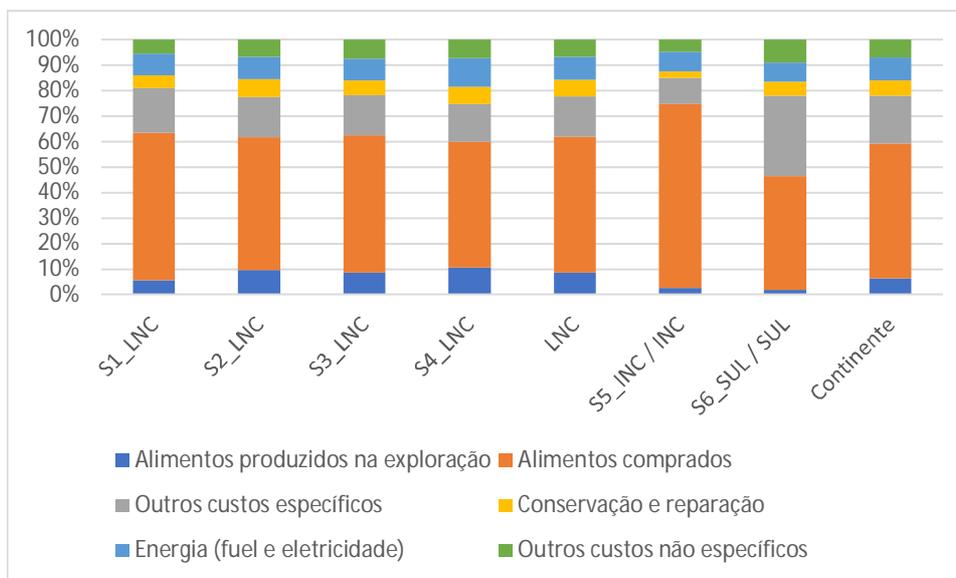
SISTEMA	ESCALÃO DE PRODUÇÃO - litros	Preço	Pagamentos ligados	Receitas totais do leite	Custos operacionais totais	Margem bruta	Margem bruta com pagamentos ligados	Margem líquida	Margem líquida com pagamentos ligados	Margem económica líquida	Margem económica líquida com pagamentos ligados
S1_LNC	≥ 1 000 000	300.88	8.80	309.68	217.39	83.49	92.29	42.47	51.28	34.26	43.06
S2_LNC	500.000 a < 1.000.000	311.35	9.09	320.43	236.35	75.00	84.08	29.49	38.57	14.11	23.20
S3_LNC	250.000 a < 500.000	306.41	10.36	316.77	220.02	86.39	96.75	45.39	55.74	17.75	28.10
S4_LNC	0 a < 250.000	294.76	11.53	306.28	223.47	71.28	82.81	43.46	54.98	-52.90	-41.37
LNC	Todos	304.33	9.76	314.09	226.07	78.26	88.02	38.57	48.33	4.94	14.70
S5_INC / INC	0 a < 250.000	271.72	9.82	281.54	148.24	123.48	133.30	112.96	122.78	46.63	56.45
S6_SUL / SUL	Vários	397.38	8.52	405.91	291.96	105.42	113.94	26.84	35.37	16.05	24.57
Continente	Continente	316.21	9.58	325.79	227.67	88.53	98.12	45.75	55.33	12.78	22.37

Fonte: Amostra RICA 2018, Autores

Com exceção do sistema S6 do SUL (em que há uma valorização do leite na maior exploração, inerente ao facto de metade da produção leite de vaca ser transformada em queijo na exploração) o preço do leite por tonelada está pouco acima dos 300 euros, quando não está abaixo. O INC apresenta o preço mais baixo, facto que, pelo menos em parte, pode ser devido a custos de recolha maiores. Os pagamentos ligados à produção, em média e para o Continente, não chegam a 10 euros por tonelada. As receitas totais do leite nos vários sistemas dependem assim, essencialmente, do mercado.

No que refere aos custos operacionais totais por tonelada de leite, os mesmos são maiores no SUL (ao que não é indiferente o fabrico de queijo na maior exploração), menores no INC e intermédios no LNC. No LNC, com algumas oscilações (sistema S2), estes custos parecem diminuir com a escala da produção. O Gráfico 8.1. mostra que os custos com alimentos comprados dos vários sistemas representativos oscilam entre os 44,7 por cento no SUL e os 72,3 por cento no INC, apresentando valores intermédios no LNC, 53,3 por cento, e um valor médio para o Continente de 52,9 por cento. Ou seja, em média, mais de metade dos custos operacionais totais das explorações no Continente correspondem a alimentos comprados.

Gráfico 8.1 - Composição dos custos operacionais totais das explorações



Fonte: Amostra RICA 2018, Autores

As margens brutas, com e sem pagamentos ligados, são positivas em todos os sistemas. O mesmo sucede com as margens líquidas.⁸ Todavia, quando se contabilizam os custos atribuídos ao trabalho familiar e ao capital próprio, o sistema S4, correspondente ao menor escalão de produção no LNC (0 a < 250.000 litros), apresenta margens económicas líquidas, com e sem pagamentos ligados, negativas.⁹ Ou seja, a atividade leite deste sistema não é competitiva, sendo que o mesmo representa 53 por cento das explorações da OTE 450 no Continente e 16 por cento do leite produzido por estas explorações.

8.2. Rendimento das explorações de leite em 2018

A Tabela 8.2 ilustra o rendimento obtido por UTA nos 6 sistemas representativos.

O Balanço de subsídios e impostos e os pagamentos da PAC desligados representam no Continente o equivalente a 9 por cento do valor da produção gerada no mercado. Esta cifra é maior no sistema S4 do LNC (17 por cento) e no sistema S5 do INC (15 por cento), sistemas

⁸ As margens líquidas obtêm-se subtraindo às margens brutas a depreciação do capital e os custos com fatores externos (salários, rendas e juros pagos).

⁹ As margens económicas líquidas obtêm-se subtraindo às margens líquidas os custos imputados ao trabalho familiar e ao capital próprio. Como custo de oportunidade do trabalho familiar utilizamos o salário mínimo nacional. Como custo de oportunidade para o capital próprio consideramos a taxa de juro de longo prazo da base de dados da Comissão Europeia AMECO (2020) para o capital circulante.

correspondentes ao escalão de produção mais pequeno considerado (0 a < 250.000 litros). Ou seja, as receitas das explorações especializadas na produção de leite de vaca da OTE 450, em particular as receitas das maiores explorações, dependem essencialmente do mercado e não tanto dos pagamentos da Política Agrícola Comum (PAC). Este resultado não é indiferente ao grau de intensificação da produção das referidas explorações e/ou à fraca intensidade em terra das mesmas.

Tabela 8.2 - Rendimento das explorações de leite em 2018 a preços de 2019 (€/UTA)

SISTEMA	ESCALÃO DE PRODUÇÃO - litros	Valor da produção	Consumos intermédios	Balanço de subsídios e impostos	Pagamentos desligados	Depreciação	Valor Acrescentado Líquido da Exploração (VALE)	Rendimento Líquido da Exploração (RLE)	Remuneração do Trabalho Familiar (RTF)
S1_LNC	≥ 1 000 000	145258.56	101823.05	3398.30	9434.09	9562.18	46705.72	35366.40	79380.23
S2_LNC	500.000 a < 1.000.000	86775.08	58968.62	1938.13	4159.42	6031.12	27872.89	25639.60	51918.83
S3_LNC	250.000 a < 500.000	56956.07	35856.53	1440.07	3944.35	3616.97	22867.00	18555.32	30811.75
S4_LNC	0 a < 250.000	24671.68	16239.16	697.79	3438.39	1847.61	10721.09	10345.31	10626.46
LNC	Todos	56712.41	37990.10	1383.51	4265.24	3885.19	20485.86	17878.88	24169.56
S5_INC / INC	0 a < 250.000	34668.46	17312.77	822.71	4347.65	1338.90	21187.16	21370.16	21327.47
S6_SUL / SUL	Vários	88352.94	68491.72	1585.58	3258.73	6597.30	18108.22	14069.12	53089.39
Continente	Continente	58216.58	39213.87	1348.93	4164.44	3922.73	20593.36	18112.13	25334.82

Fonte: Amostra RICA 2018, Autores

O Valor Acrescentado Líquido da Exploração (VALE), o Rendimento Líquido da Exploração (RLE) e a Remuneração do Trabalho Familiar (RTF) são positivos em todos os sistemas.¹⁰ Em 2019, considerando 14 meses, o salário mínimo nacional correspondia a 8400 euros anuais. Os 6 sistemas representativos apresentam um valor de RTF superior a esta cifra, ou seja, remuneram o trabalho familiar acima do salário mínimo. Concluimos que, com as atuais políticas, os 6 sistemas representativos são viáveis. O grau de viabilidade aumenta com a escala de produção. A título de exemplo, o sistema S1 no LNC paga, por UTA familiar, o equivalente a mais de 9 salários mínimos.

Pagamentos recebidos pelos produtores de leite

A Tabela 8.3 ilustra os pagamentos recebidos por exploração, por hectare de SAU e por UTA e a composição dos referidos pagamentos (1º Pilar da PAC, 2º Pilar da PAC e Outros pagamentos¹¹) para cada um dos sistemas representativos. O Gráfico 8.2 e o Gráfico 8.3 mostram a composição dos pagamentos recebidos da PAC, respetivamente, do 1º e do 2º Pilar.

¹⁰ O VALE obtém-se subtraindo ao Valor da Produção os Consumos Intermédios e a Depreciação e adicionando o Balanço de subsídios e impostos (IVA não dedutível) e os pagamentos desligados da PAC. O RLE obtém-se retirando ao VALE os custos com fatores externos (salários, rendas e juros pagos) e adicionando o Balanço de subsídios ao investimento (recebidos) e impostos (sobre os rendimentos pagos). O RTF obtém-se subtraindo ao RLE os custos atribuídos ao capital próprio e considerando as UTA familiares em vez das UTA totais.

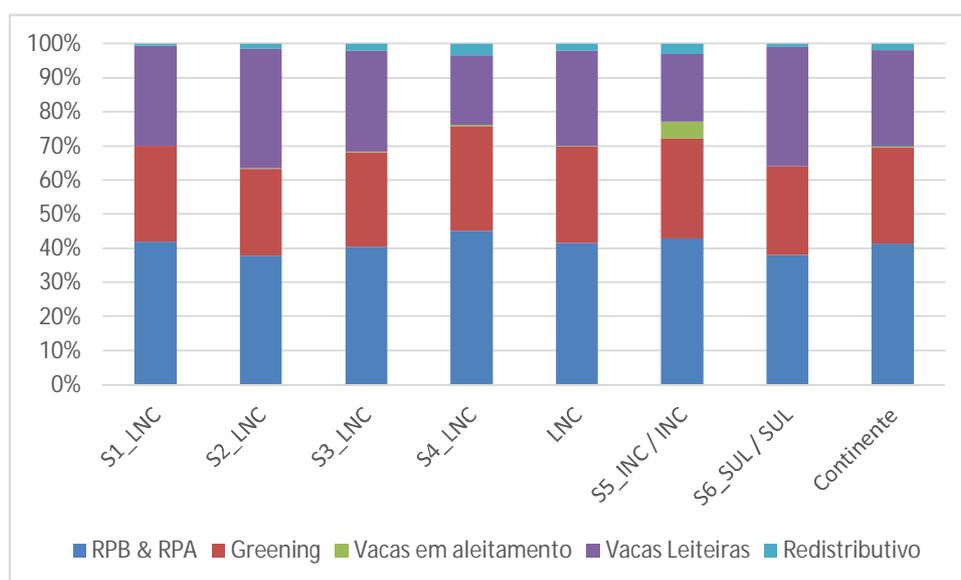
¹¹ Os 'Outros pagamentos' são pagamentos da PAC temporariamente não classificados pelo GPP, no que refere ao Pilar da PAC a que pertencem.

Tabela 8.3 - Pagamentos aos produtores em 2018 (por exploração, por hectare de SAU e por UTA) e composição dos mesmos

SISTEMA	ESCALÃO DE PRODUÇÃO - litros	Pagamentos totais (EUR/Exploração)	Pagamentos totais (EUR/ha de SAU)	Pagamentos totais (EUR/UTA)	1º pilar da PAC (%)	2º pilar da PAC (%)	Outros pagamentos (%)
S1_LNC	≥ 1 000 000	60147.68	1658.75	12919.39	91.6%	4.5%	4.0%
S2_LNC	500.000 a < 1.000.000	19723.07	802.87	6137.04	91.5%	4.9%	3.6%
S3_LNC	250.000 a < 500.000	13062.47	938.23	5407.28	91.0%	4.4%	4.6%
S4_LNC	0 a < 250.000	6440.09	1106.58	4158.71	83.4%	3.4%	13.2%
LNC	Todos	11778.56	1046.43	5681.28	88.6%	4.2%	7.2%
S5_INC / INC	0 a < 250.000	8861.51	428.66	5186.53	65.1%	25.1%	9.8%
S6_SUL / SUL	Vários	31514.08	994.14	4870.18	94.5%	2.6%	2.8%
Continente	Continente	12125.58	917.27	5543.54	86.9%	6.0%	7.0%

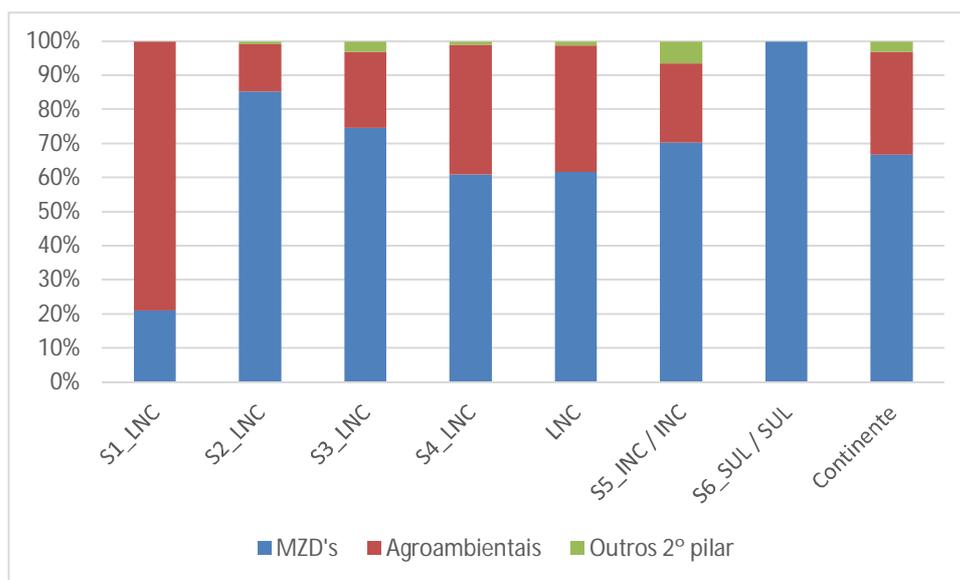
Fonte: Amostra RICA 2018, Autores

Gráfico 8.2 - Composição dos pagamentos do 1º Pilar da PAC



Fonte: Amostra RICA 2018, Autores

Gráfico 8.3 - Composição dos pagamentos do 2º Pilar da PAC



Fonte: Amostra RICA 2018, Autores

A maioria dos pagamentos recebidos pelos produtores é do 1º Pilar da PAC (86,9 por cento no Continente).

Por exploração e por UTA os pagamentos crescem com o escalão de produção.

Por hectare de SAU, os pagamentos são claramente inferiores à média para o Continente no sistema S5 do INC.

Em termos de composição dos pagamentos, o sistema S5 do INC distingue-se por ter uma expressão dos pagamentos do 2º Pilar da PAC muito superior à dos outros (25,1 por cento do total dos pagamentos recebidos pelos produtores deste sistema provém do 2º Pilar da PAC).

No que refere ao 1º Pilar da PAC é de destacar o relativo equilíbrio da importância de 3 pagamentos: o Regime de Pagamento de Base (RPB) & Regime da Pequena Agricultura (RPA), o Pagamento Verde (*greening*) e o prémio às vacas leiteiras. Assim sendo, é de esperar que o desaparecimento do Pagamento Verde (*greening*) tenha um impacto significativo nos pagamentos recebidos pelas explorações especializadas na produção de leite de vaca da OTE 450 no Continente.

No que diz respeito aos pagamentos do 2º Pilar, para o Continente mais de 2/3 destes pagamentos são para a manutenção de atividade agrícola em zonas desfavorecidas (MZD) e quase 1/3 pagamentos agroambientais. O sistema S1 do LNC, correspondente ao escalão maior de produção (> 1.000.000 de litros), destaca-se por ter uma expressão dos pagamentos agroambientais no total de pagamentos recebidos do 2º Pilar da PAC superior a todos os outros sistemas (78,8 por cento). Todavia, os mesmos correspondem apenas a 3,5 por cento do total de pagamentos recebidos em média pelas explorações deste sistema.¹²

¹² Nenhuma das 116 explorações da amostra RICA 2018, explorações especializadas na produção de leite de vaca da OTE 450, recebia o pagamento Natura (atribuído no âmbito da Rede Natura 2000). Todavia, algumas das explorações referidas, também localizadas na região produtora do LNC, reuniam as condições necessárias para receberem outros pagamentos do 2º Pilar da PAC.

A Tabela 8.4 apresenta um resumo dos principais resultados do capítulo 8.

Tabela 8.4 – Resumo do capítulo 8: modelo leite e cenário base (atual PAC)

<ul style="list-style-type: none"> ▪ O modelo de leite da Comissão Europeia permite separar os resultados da atividade leite dos resultados das explorações da OTE 450 da rede RICA.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Preço por tonelada de leite pouco acima ou mesmo abaixo dos 300 euros. Em média e no Continente, pagamentos ligados à produção inferiores a 10 euros por tonelada.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Custos com alimentos comprados oscilam entre os 44,7 por cento dos custos operacionais, no SUL, e os 72,3 por cento, no INC, apresentando um valor intermédio no LNC de 53,3 por cento e um valor médio para o Continente de 52,9 por cento.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ As margens brutas e líquidas, com e sem pagamentos ligados, são positivas em todos os sistemas.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A margem económica líquida (que entra em conta com os custos atribuídos ao trabalho familiar e ao capital próprio) é negativa no sistema 4 do LNC (0 a < 250.000 litros), com e sem pagamentos ligados. A atividade leite deste sistema não é competitiva, sendo que o mesmo representa 53 por cento das explorações da OTE 450 no Continente e 16 por cento do leite produzido por estas explorações.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O Valor Acrescentado Líquido da Exploração (VALE), o Rendimento Líquido da Exploração (RLE) e a Remuneração do Trabalho Familiar (RTF) são positivos em todos os sistemas. Com a atual PAC, os 6 sistemas são viáveis.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cerca de 86,9 por cento dos pagamentos recebidos pelos produtores são do 1º Pilar da PAC.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sistema S5 do INC com um total de pagamentos inferior à média para o Continente e com maior expressão dos pagamentos do 2º Pilar (25,1 por cento).
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relativo equilíbrio da importância de 3 pagamentos do 1º Pilar da PAC: Pagamento Base, Pagamento Verde (<i>greening</i>), e pagamentos ligados à produção (prémio às vacas leiteiras). Fim do Pagamento Verde (<i>greening</i>) com impactos significativos nos pagamentos recebidos pelos produtores.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ No Continente, cerca de 2/3 dos pagamentos do 2º Pilar recebidos pelos produtores de leite são para a manutenção de atividade agrícola em zonas desfavorecidas e 1/3 agroambientais.

Fonte: Autores

9. Cenários da nova PAC Pós-2020

9.1. Introdução ao capítulo

Neste capítulo centramo-nos: (i) na identificação das mais prováveis alterações da PAC para o período Pós 2020 conhecidas até novembro de 2020, comparativamente com a atual PAC, com especial ênfase para as alterações com o potencial de alterar o resultado económico-financeiro das explorações especializadas na produção de leite de vaca (OTE 450) do continente português; (ii) seguidamente, e com base em toda a informação obtida e descrita, apresentamos a situação atual e os cenários futuros que optamos por considerar, cenários que estiveram na base das simulações que fizemos e dos respetivos resultados para responder à questão central do estudo: qual o impacto da nova PAC e dos seus pagamentos de superfície aos produtores nos resultados económico-financeiros das explorações especializadas na produção de leite de vaca (OTE 450) do continente português?

9.2. Situação presente: estrutura em valor das ajudas diretas aos produtores agrícolas da atual PAC

No que diz respeito aos pagamentos diretos recebidos pelos produtores de leite no âmbito da atual PAC, como vimos anteriormente, os mesmos estruturam-se em pagamentos no âmbito do 1º Pilar (apoio ao rendimento dos produtores agrícolas) e do 2º Pilar¹³ (medidas de desenvolvimento rural), sendo que os primeiros são totalmente financiados pelo orçamento da UE, enquanto os segundos só o são parcialmente.

De acordo com dados do IFAP, em 2017, os pagamentos diretos aos produtores (PDP), integrados no 1º e no 2º Pilar da PAC, totalizaram cerca de 844 milhões de euros, dos quais 68,2 por cento diziam respeito a medidas no âmbito do 1º Pilar (PDP) e 32,8 por cento no âmbito do 2º Pilar (Gráfico 9.1).

Os pagamentos diretos aos produtores (PDP) do 1º Pilar atingiram, em 2017, um total de 576 milhões de euros, o que representou nesse ano metade das despesas com a PAC em Portugal (excluindo as despesas com intervenções nos mercados). Assim, dentro do 1º Pilar, repartiram-se entre pagamentos desligados da produção, 465 milhões de euros (81 por cento), e pagamentos ligados à produção os restantes 166 milhões de euros (19 por cento).

Por sua vez os pagamentos desligados da produção do 1º Pilar repartiram-se, por ordem decrescente das respetivas despesas totais, em (i) Regime de Pagamento de Base ou Pagamento Base (PB), (ii) Pagamento Verde (PV), (iii) Apoio à Pequena Agricultura (APA), (iv) Pagamento

¹³ O 2º Pilar da PAC, para além dos pagamentos de superfície (agroambientais e de apoio à manutenção da atividade agrícola em zonas desfavorecidas) inclui também as seguintes medidas com incidência nas explorações: incentivos ao investimento nas explorações agrícolas; medidas de gestão de risco e de estabilização do rendimento e investimento em infraestruturas rurais.

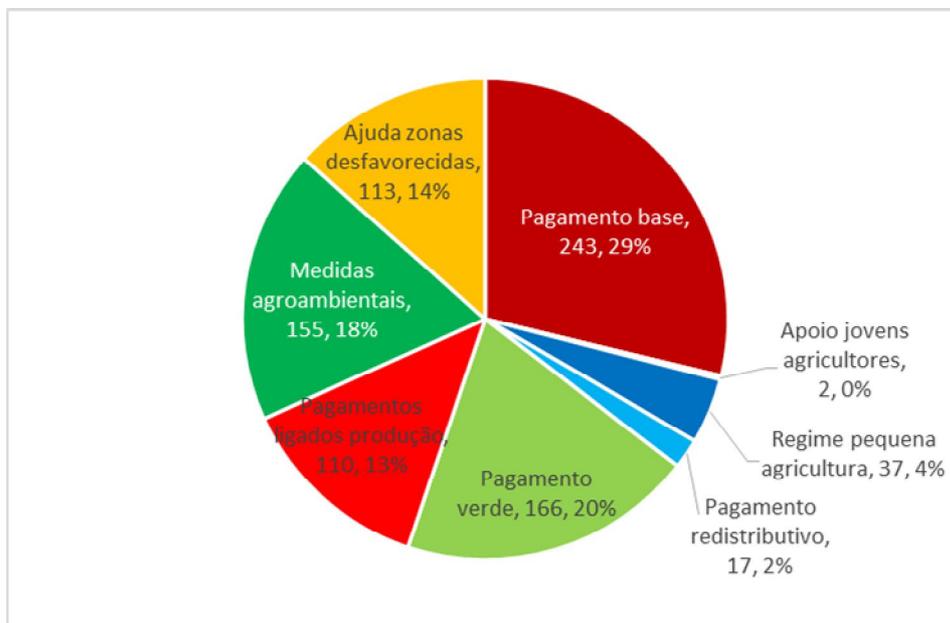
Redistributivo (PR) e (v) Ajuda aos Jovens Agricultores (AJA). Destes pagamentos desligados da produção do 1º Pilar, a maior fatia coube, em 2017, ao PB, 243 milhões de euros, as fatias restantes para o PV, a APA, o PR e a AJA, respetivamente, 166, 37, 17 e 2 milhões de euros.

Importante notar que o PB acima surgiu como compensação do dismantelamento das medidas de suporte de preços (reformas da PAC de 1992 e de 1999) e do desligamento parcial dos pagamentos ligados à produção (reforma da PAC de 2003), sendo que está em curso, desde a reforma de 2013, a sua redução, de forma a fazer convergir o total recebido por hectare pelos seus beneficiários com a respetiva média por hectare, convergência que terá atingido os 75 por cento em 2020. Para a próxima reforma prevê-se, como veremos na discussão dos cenários, um processo de convergência mínima de 75 por cento, sendo que no limite essa convergência poderá ser de 100 por cento, ficando essa decisão a cargo de cada Estado membro.

Relativamente aos pagamentos de superfície do 2º Pilar, estes constituíram, em 2017, um total de 268 milhões de euros, repartidos por pagamentos agroambientais, 155 milhões de euros (58 por cento), e pagamentos de apoio à manutenção da atividade agrícola em zonas desfavorecidas (MZD), 113 milhões de euros (42 por cento).

Contabilizando conjuntamente todos os pagamentos diretos do 1º Pilar e os pagamentos agroambientais e de apoio à manutenção da atividade agrícola em zonas desfavorecidas do 2º Pilar, os produtores agrícolas portugueses recebem em média cerca de 300 euros por hectare por ano em pagamentos diretos, tendo em conta o atual total de direitos.

Gráfico 9.1 - Repartição das despesas totais com os pagamentos de superfície da PAC aos produtores agrícolas pelos diferentes tipos de ajuda (1º e 2º Pilar) em Portugal, em 2017

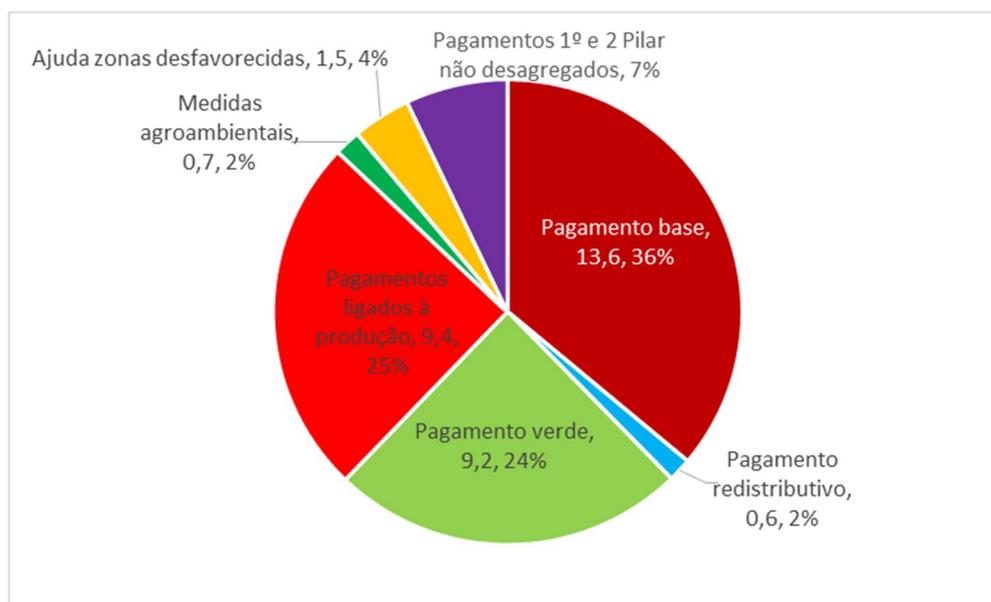


Fonte: IFAP, citado por GPP (2019)

Referimos em seguida, para comparação, a estrutura dos pagamentos da PAC aos produtores de leite na atual PAC (OTE 450 – produtores especializados na produção de leite de vaca). Essa estrutura foi estimada para 2018, projetando para o universo das explorações leiteiras da OTE 450 do Continente os valores encontrados para as explorações da amostra RICA 2018, ponderados pelo peso relativo de cada exploração da amostra no universo. Como podemos ver no Gráfico

9.2, essa estrutura não difere substancialmente da apresentada em cima (Gráfico 9.1) para o Continente, a não ser, como seria de esperar, no peso relativo dos pagamentos ligados, estes com peso maior no caso dos produtores de leite e dizendo unicamente respeito ao prémio às vacas leiteiras, principalmente, e ao prémio às vacas aleitantes, residualmente, e um peso muito inferior dos pagamentos do 2º Pilar, estes últimos pagamentos agroambientais e de apoio à manutenção de atividade agrícola em zonas desfavorecidas (MZD). O total dos pagamentos diretos referidos a beneficiar os produtores de leite especializados no Continente, do 1º Pilar e do 2º Pilar da PAC, correspondem, em média, a 916 euros por hectare de SAU, ou seja, três vezes mais do que recebe, em média e por hectare de SAU, o conjunto de todos os produtores agrícolas nacionais.

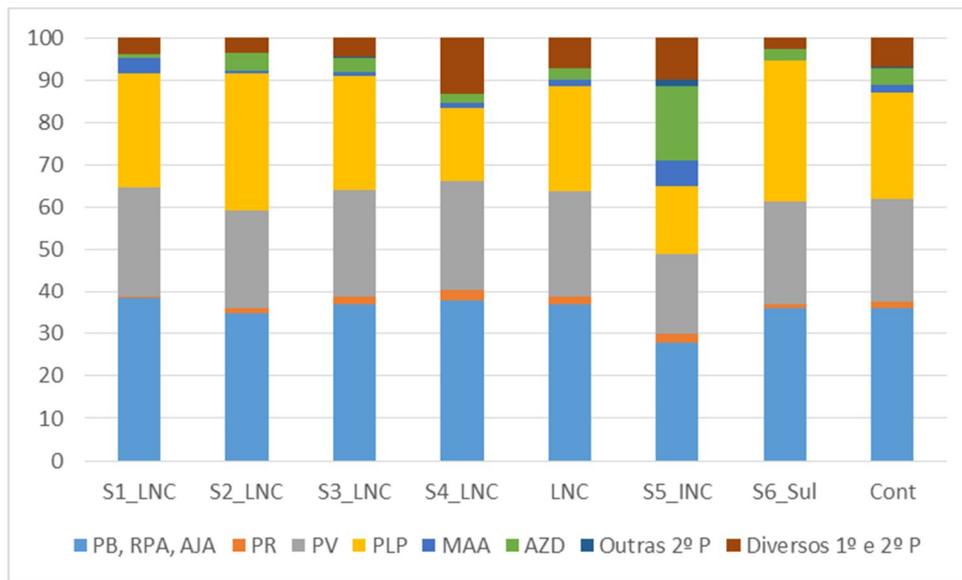
Gráfico 9.2 - Repartição das despesas pelos diferentes pagamentos diretos do 1º e 2º Pilar da PAC aos produtores de leite especializados (OTE 450): 2018 (M€)



Fonte: Amostra RICA 2018 Autores

Importa ainda ver como a estrutura dos pagamentos da PAC ao conjunto dos produtores de leite da OTE 450, apresentada em cima no Gráfico 9.2, difere para cada sistema considerado de produção de leite. Como podemos ver no Gráfico 9.3, a referida estrutura não é muito diferente para os diferentes sistemas considerados com a exceção do sistema S5 do INC. Para o sistema S5 do INC, os pagamentos do 2º Pilar (agroambientais e de apoio à manutenção da atividade agrícola em zonas desfavorecidas) têm um peso muito superior ao observado, em média, para o Continente (23 por cento no INC contra 4 por cento, em média, no Continente).

Gráfico 9.3 - Repartição das despesas pelos diferentes pagamentos diretos do 1º e 2º Pilar da PAC aos produtores de leite especializados (OTE 450): 2018 (M€), por sistema de produção de leite



Fonte: Amostra Rica 2018, Autores

9.3. A PAC Pós 2020: o que pode mudar?

As principais fontes de identificação dos cenários considerados para a futura PAC Pós 2020 e, principalmente, para a forma que as medidas dessa PAC tomarão em Portugal, em particular, as medidas com maior potencial de virem a sofrer alterações com impacto nos produtores de leite, foram, essencialmente, dois documentos. O primeiro constou de uma proposta de um novo “conceito” para a PAC, intitulado “O Futuro da Alimentação e da Agricultura”. Teve como autor a Comissão Europeia e foi publicado em novembro de 2017. Este documento constituiu o ponto de partida para a discussão que se seguiu e para as novas propostas feitas, já mais substanciais em termos da estrutura das medidas futuras da PAC Pós 2020 e da sua orçamentação, tanto pelo Conselho como pelo Parlamento Europeu.

O segundo documento foi uma proposta recente de regulamento para a elaboração dos Planos Estratégicos da PAC de cada Estado membro (Conselho 2020), proposta acordada recentemente (20 de outubro de 2020), depois de um longo período de discussão de propostas concorrentes para esse mesmo regulamento, do Conselho Europeu e do Parlamento Europeu, e de uma proposta conjunta posterior destas duas instituições europeias.

Os restantes documentos consultados foram essencialmente diversas reações a estes últimos documentos publicadas por instituições do setor agroalimentar e por especialistas, nacionais e internacionais, na temática da PAC.

Quanto ao que presentemente se sabe sobre o que poderá a vir a ser a futura PAC no período 2021-2027, a primeira alteração a registar é a redução da dotação total do orçamento da UE para a PAC, que afetará todas as medidas da nova PAC, assim como da fatia do orçamento agrícola alocada a Portugal. Neste âmbito, foi decidida a convergência externa (entre Estados membro) da distribuição das verbas do orçamento da PAC para o 1º Pilar, convergência que beneficiará Portugal, num contexto de redução do orçamento da PAC para a União. Ou seja, o montante a receber por Portugal do orçamento da PAC crescerá na vertente 1º Pilar, tanto nominalmente

como em termos reais, como será referido mais à frente. A preços correntes o nível de financiamento da UE destinado às políticas do 1º Pilar será, a preços correntes, inicialmente (2023) de 614 milhões de Euros, mas sucessivamente mais alto cada ano até um máximo de 640 milhões de euros atingido em 2026.

No que diz respeito às políticas de Desenvolvimento Rural (2º Pilar) da PAC foi decidido também um aumento do seu financiamento global em termos nominais, mas neste caso tal já muito provavelmente corresponderá a uma quebra real do financiamento desse tipo de políticas por comparação com os valores correntemente disponíveis, dados os montantes futuros, anunciados a preços correntes para 2023-2027. O montante anual previsto para apoio da UE a este tipo de políticas em Portugal foi estabelecido nos 540 milhões de euros anuais.

A segunda alteração proposta mais significativa, que identificamos relativamente à futura PAC, foi a introdução de um novo tipo de pagamento associado ao cumprimento de requisitos ambientais, designado de Pagamento de Eco Regime (PER). A introdução deste novo pagamento acontecerá em simultâneo com a eliminação do Pagamento Verde (*greening*) da atual PAC. A condicionalidade associada ao antigo Pagamento Verde passará a integrar a condicionalidade mínima exigida para os diversos pagamentos, que será desta forma acrescida.

Para além destas duas grandes alterações, que consideramos serem as de maior impacto potencial nos produtores de leite em Portugal e que discutiremos mais à frente com maior detalhe, também estão em discussão propostas de alteração relativamente aos pesos relativos dos diferentes tipos de pagamentos diretos da PAC, o que poderá vir a mudar a composição que os mesmos têm na atual PAC. Em particular, está em cima da mesa a possibilidade de a afetação dos pagamentos ligados à produção atualmente existente poder vir a ser alterada, não só quantitativamente, como em termos das culturas abrangidas, dentro do 1º Pilar, mas também no que se refere à afetação das verbas entre 1º e 2º Pilar. Neste último caso, os Estados membro poderão decidir transferir até 15 por cento da dotação do 2º Pilar para aumentar os montantes disponíveis para o financiamento do novo Pagamentos de Eco Regime (PER) a introduzir. Quanto aos Pagamentos Ligados (PLP) não parece, contudo, perspetivar-se a sua eliminação futura para as explorações de leite, os quais poderão, eventualmente, até aumentar, para compensar os impactos da convergência interna e, eventualmente, do menor grau de aplicação dos Pagamentos de Eco regime (PER).

Em seguida, analisamos com maior detalhe as alterações já conhecidas à atual PAC. As mesmas foram tornadas públicas no dia 21 de julho de 2020, pela proposta acordada no Conselho da União Europeia relativa ao futuro regulamento para a elaboração por cada Estado membro do respetivo Plano Estratégico para a PAC (Conselho 2020). Estas alterações dizem respeito (i) às condições mais gerais que afetarão a dotação dos vários pagamentos diretos e (ii) às condições mais específicas que afetarão a dotação de cada um dos referidos pagamentos. Relativamente às condições mais gerais, debruçar-nos-emos sobre a dotação total em Portugal para os pagamentos diretos aos produtores (PDP) do 1º Pilar, sobre o processo de convergência do Pagamento Base e sobre a possível introdução do *Capping*¹⁴.

É importante referir estarem muitas decisões ainda em aberto, facto que dificultou o exercício apresentado neste relatório de simulação dos impactos da futura PAC nos produtores de leite do continente português. Por esse motivo, centrar-nos-emos nas alterações que nos parecem ser, de momento, as mais consensuais e, por isso, mais prováveis, remetendo todos os fatores onde reside

¹⁴ O *Capping* consiste na imposição de um limite máximo de pagamentos diretos a receber por cada produtor anualmente.

maior incerteza para o pressuposto de que serão neutros, no que refere aos pagamentos de que atualmente beneficiam os produtores de leite.

Na Tabela 9.1 a seguir listamos as grandes alterações previstas na PAC no que se refere aos pagamentos do 1º Pilar e do 2º Pilar, alterações essas que são descritas nas secções que se seguem, uma a uma, com maior detalhe.

Tabela 9.1 – O que poderá mudar na PAC Pós 2020 no âmbito do 1º e 2º Pilar

Medidas em 2020	Alterações na PAC Pós-2020	Aplicação Obrigatória
Pagamento base (PB)	Convergência de 75 a 100% do PB para a média, até 2026	Sim
Pagamento verde (PV) ou <i>Greening</i>	PV eliminados e respetiva condicionalidade integrada na condicionalidade base; introdução de novos Pagamentos de Eco Regime (PER) com condicionalidade adicional própria com um orçamento mínimo de 20% das despesas do totais do 1º Pilar	Sim
Pagamento Redistributivo (PR)	Reforço dos pagamentos até um determinado número dos primeiros hectares de SAU de cada exploração; possibilidade de aumentar o número de primeiros hectares a beneficiar do PR; eventualmente acrescidos com montantes resultantes do "capping" a partir 60000€ de ajudas anuais.	Não
Regime Pequena Agricultura (RPA)	Peso nas despesas totais com o 1º Pilar sem alteração	Sim
Apoio aos Jovens Agricultores (AJA)	Peso nas despesas totais com o 1º Pilar sem alteração	Sim
Pagamentos ligados à Produção (PLP)	Peso nas despesas totais com PDP sem alteração; poderá alterar-se listas de culturas abrangidas;	Não
Orçamento do 1º Pilar	Orçamento total aumentará nominalmente, devido à aplicação da convergência externa (entre Estados Membros);	Sim
	Possibilidade de reforço de financiamento por transferência de até 25% de verbas do 2º Pilar, para financiamento adicional dos PER.	Não
Orçamento do 2º Pilar	Possibilidade de reforço de financiamento por transferência de até 15% de verbas do 1º Pilar.	Não

Fonte: Autores

9.3.1. Dotação orçamental dos PDP do 1º Pilar da PAC pós 2020 em Portugal

O acordo alcançado no Conselho em 20 de outubro de 2020, relativamente às propostas de orçamento agrícola da Comissão Europeia (CE), estabeleceu que a verba anual a atingir, em 2026 e anos seguintes, para o conjunto dos PDP do 1º Pilar da PAC, a receber pela agricultura portuguesa, será, a preços correntes, da ordem dos 640 milhões de euros. Contudo, como a convergência externa será gradual, a verba inicial, reportada a 2023, será de apenas cerca de 614 milhões de euros. Esses dois valores, reportados a 2023 e a 2026 e anos seguintes, serão respetivamente 4 e 5 por cento superiores, em termos reais, ao montante de que Portugal atualmente beneficia para o 1º Pilar, a preços de 2019.

Relativamente ao 2º Pilar, sabe-se já que as perspetivas mais pessimistas, de uma redução do orçamento em termos nominais para o 2º Pilar em Portugal, não se confirmaram e que o nosso país verá mesmo esse orçamento reforçado para 540 milhões de euros, nominalmente acima dos atuais 520 milhões de euros. Contudo, em termos reais tal significará uma queda para Portugal dessas verbas para 88 por cento das atuais, também a preços de 2019.

Em relação à distribuição do orçamento pelas diferentes medidas previstas no âmbito do 2º Pilar, as únicas orientações conhecidas (Avillez 2019) ditam que (i) um mínimo de 30 por cento do orçamento do 2º Pilar deverá ser alocado, obrigatoriamente, ao conjunto das medidas agroambientais, e que (ii) também um mínimo de 30 por cento deverá ser afeto ao conjunto dos incentivos ao investimento e medidas de gestão de risco e de estabilização dos rendimentos dos produtores. Tal significa que cada Estado membro terá alguma flexibilidade na reafecção dos

40 por cento das verbas remanescentes do 2º Pilar, incluindo a sua transferência para o 1º Pilar (até um máximo de 25 por cento), para reforço do financiamento do Pagamento de Eco Regime. No entanto, admite-se também a possibilidade oposta, a da transferência de verbas do 1º Pilar para o 2º Pilar (mas neste caso até um máximo de 15 por cento), que, neste contexto de convergência interna, não se afigura previsível que venha a ser a via escolhida, pelo menos em Portugal.

Vamos admitir nos cenários à frente considerados as duas possibilidades extremas sugeridas por Avillez (2019). A primeira, que o autor designa por *minimalista*, dos pagamentos do 2º Pilar agroambientais e de apoio à manutenção da atividade agrícola em zonas desfavorecidas se manterem com um peso de 45 por cento no orçamento do respetivo Pilar. A segunda, que o autor designa de *maximalista*, de 1/3 do orçamento dos pagamentos agroambientais e de apoio à manutenção da atividade agrícola em zonas desfavorecidas do 2º Pilar (15 por cento do orçamento do 2º Pilar) ser transferido para os PDP do 1º Pilar, para reforço do novo Pagamento de Eco Regime.

A eliminação do atual Pagamento Verde (*greening*) na nova PAC aparece associada à incorporação da respetiva condicionalidade nas condições já impostas atualmente a qualquer agricultor (com exceção dos abrangidos no Regime da Pequena Agricultura) para que possa beneficiar dos pagamentos diretos do 1º Pilar da PAC às explorações agrícolas. Ou seja, esta decisão de eliminação do Pagamento Verde tem como consequência, desde logo, a imposição de uma condicionalidade mínima acrescida às explorações agrícolas, isto é, maiores restrições em termos de práticas agronómicas, para que estas possam aceder a qualquer pagamento da PAC, caso não estejam inseridas no Regime da Pequena Agricultura.

9.3.2. Convergência interna¹⁵

A transição que o sistema de PDP do 1º Pilar irá sofrer ao longo dos próximos anos vai depender significativamente do processo de convergência interna a ser adotado em cada Estado membro, o qual irá estabelecer a evolução, para os diferentes tipos de produtores, dos valores por hectare de que irão beneficiar.

Por acordo no Conselho de 20 de outubro de 2020, o processo de convergência interna deverá levar a que todos os pagamentos base situados em 2023 acima da média do Pagamento Base recebido em cada Estado membro convirjam, gradualmente e até 2026, para um valor que, no mínimo, pode ser 75 por cento superior ao referido pagamento médio, e no máximo, essa convergência ser total (100 por cento).

9.3.3. *Capping*

O limite máximo do *Capping* para o total de PDP do 1º Pilar que cada exploração agrícola pode receber em cada ano foi fixado em 100000€, valor calculado depois de deduzidos os salários pagos a trabalho agrícola. O *Capping* poderá aplicar-se também as explorações que recebem entre 60000 e 100000€ em cada ano. Contudo, esta decisão foi deixada ao critério de cada Estado membro. A existir para estas explorações que recebem entre 60000 e 100000€ em cada ano, terá de ser crescente com o escalão de pagamentos recebido, não podendo ser superior a 25, 75 e 85 por cento, respetivamente, para os escalões de pagamentos recebidos (após dedução dos salários pagos a trabalho agrícola) de 60000-75000€, 76000-90000€ e 91000-100000€.

¹⁵ Excerto de Avillez (2019): “A transição que o sistema de PDP do 1º Pilar irá sofrer ao longo dos próximos anos vai depender, no essencial, do processo de convergência interna que venha a ser adotado, o qual irá estabelecer a evolução, para os diferentes tipos de produtores, entre os valores por hectare que atualmente beneficiam no âmbito dos pagamentos base e “greening” e os que irão beneficiar no futuro no âmbito do pagamento base ao rendimento”.

O produto das reduções dos pagamentos pelo *Capping* deverá ser alocado, principalmente, ao Pagamento Redistributivo, caso o Estado membro opte por ter Pagamento Redistributivo, ou então aos restantes PDP desligados do 1º Pilar. Contudo, face ao histórico das negociações no Conselho Agricultura, não se afigura provável que o *Capping* venha a ser aprovado. Se o for será com certeza num regime voluntário.

9.3.4. Pagamento de Eco Regime

De acordo com as atuais propostas, deverá ser introduzido por cada Estado membro um novo pagamento de caráter ambiental designado Pagamento de Eco Regime (PER), em simultâneo com a extinção do atual Pagamento Verde (PV ou *greening*). Pretende-se uma maior seletividade e exigência para este novo pagamento e que a sua introdução seja obrigatória, em cada Estado membro, embora de adesão facultativa para os agricultores. Este pagamento pode ser pago por hectare de superfície elegível ou por cabeça normal de efetivo pecuário.

Este novo pagamento visa pelo menos um dos seguintes três objetivos: (i) combate às alterações climáticas e promoção das energias sustentáveis; (ii) gestão eficiente dos recursos naturais; e (iii) promoção da biodiversidade e da paisagem.

Cada Estado membro deverá dotar o novo pagamento de Eco Regime com um orçamento total mínimo de 20 por cento do total das verbas destinadas aos PDP do 1º Pilar.

Quanto à forma de operacionalizar este novo pagamento, está também ainda em aberto se ele deverá tomar a forma de uma *flat rate*, ou se se serão antes específicos para determinados setores e práticas, de acordo com as contribuições específicas de cada um desses setores ou práticas para um ou mais dos objetivos acima referidos para este tipo de pagamento. Outra possibilidade, com alguma probabilidade, é a da introdução de um *flat rate* para, por exemplo, 76 ou 70 por cento da dotação para os PER (medidas transversais a todos os setores) e o restante ser alocado em função de eco serviços adicionais.

Está também em aberto a possibilidade de o financiamento do Pagamento de Eco Regime beneficiar de uma transferência de 15 por cento do orçamento do 2º Pilar da PAC.

9.3.5. Pagamento Redistributivo

Os Estados membro poderão decidir a introdução de um pagamento (complementar) redistributivo aos primeiros hectares de cada exploração, ao qual poderão afetar até 30 por cento da sua dotação nacional para os PDP do 1º Pilar. Estes pagamentos, se introduzido em determinado Estado membro, terão por base as verbas resultantes do *Capping* referido acima e deverão beneficiar unicamente as pequenas e médias explorações agrícolas. O Pagamento Redistributivo poderá ser atribuído aos primeiros 5 a 30 hectares (o limiar a escolher foi remetido para decisão interna de cada Estado membro), ou até ao número de hectares correspondentes à superfície média das explorações agrícolas do país, se a referida média for superior a 30 hectares.

O Pagamento Redistributivo difere do *Capping*, pois o *Capping* resulta numa redistribuição da “poupança” por todas as explorações com ajudas anuais por hectare inferiores a 60.000€, enquanto a “poupança” gerada pelo Pagamento Redistributivo beneficia mais as explorações mais pequenas, ao ser redistribuída só pelos primeiros hectares de cada exploração, até ao limite de área definido por cada Estado membro.

Se Portugal optar pela aplicação do *Capping*, o peso a atribuir ao Pagamento Redistributivo deverá ser, no mínimo, da ordem dos 5 por cento da verba total correspondente aos PDP do 1º Pilar, embora, presentemente, não seja sequer obrigatória a introdução deste tipo de pagamentos. Neste caso, para além das implicações para os produtores de leite de a dotação total para o 1º

Pilar ser superior, a diferença desse efeito em relação à alternativa de não aplicação do *Capping* diz respeito apenas às verbas a atribuir ao Pagamento Base e ao Pagamento Redistributivo, cuja soma terá de ser sempre a mesma nas duas opções (com e sem *Capping*).

9.3.6. Pagamentos Ligados à Produção

Foi acordado também pelo Conselho uma lista dos setores que poderão beneficiar na futura PAC de pagamentos ligados à produção (PLP) por decisão de cada Estado membro, na condição de tal se justificar pela sua relevância económica social ou ambiental interna. Entre os setores listados consta o do leite e produtos lácteos. Esta opção pelos PLP tem por limite 8 por cento da dotação nacional da PAC do Estado membro, no caso dos Estados membro em que os PLP correntes são iguais ou inferiores a 5 por cento, subindo o limite para 13 por cento, no caso dos Estados membro em que os PLP correntes são superiores a 5 por cento.

9.4. O Pagamento de Eco Regime e o setor do leite

A nova PAC constitui um convite à adoção de abordagens baseadas em territórios e lugares, à imagem do que já sucede com a política de coesão da UE.¹⁶

Identificados os problemas e objetivos a atingir em cada um dos territórios intermédios subnacionais, o passo seguinte seria perceber os serviços de ecossistema a prestar pelos diferentes sistemas de agricultura nos referidos territórios, tendo em conta os ditos problemas e objetivos. O PEPAC, em geral, e o Pagamento de Eco Regime, em particular, teriam tudo a ganhar com este tipo de abordagem. No caso do Pagamento de Eco Regime, entre outros, o referido tipo de abordagem obrigaria, no país, a uma maior articulação entre o Ministério da Agricultura Florestas e Desenvolvimento Rural e o Ministério do Ambiente e da Transição Energética.

O tipo de abordagem acima indicado não é aquele que tem sido o adotado pela administração central agrícola nacional. A abordagem adotada pela referida administração centra-se, exclusivamente, nas explorações agrícolas individuais e nas suas práticas, sem ter em conta os territórios onde as mesmas operam e/ou se inserem. O facto limita, em particular, o desenho dos Eco Regimes. Sem territórios à cabeça, dificilmente será possível colocar o setor agrícola e/ou os seus subsectores a prestarem serviços de ecossistema a outros setores e/ou subsectores ou à sociedade em geral, numa lógica de economia circular, de forma organizada, conseqüente e custo-efetiva.¹⁷

Conforme acima referido, para que o setor do leite do Continente possa vir a beneficiar também deste tipo de pagamento na futura PAC, terá de se provar, necessariamente, que as explorações de bovinos de leite contribuem com determinadas práticas específicas para um ou mais dos três objetivos enunciados para esses pagamentos, em geral, e que vão mais longe do que a atual condicionalidade base e a de acesso ao Pagamento Verde¹⁸. Embora não sendo o propósito do presente trabalho, sem pretensões de exaustividade, enumeramos a seguir algumas práticas atuais e passadas das explorações de leite que poderiam ir ao encontro de um ou mais dos objetivos visados pelo Pagamento de Eco Regime. Referimo-nos a práticas já consolidadas pelos

¹⁶ No ingles, *place-based approaches*. Sobre este tipo de abordagens, ver Barca, McCann e Rodríguez-Pose (2012) e OECD (2017).

¹⁷ Sobre os Serviços de Ecossistema e os Eco Regimes, ver Science for Environment Policy (2015) e Lampkin *et al.* (2020)

¹⁸ Como referido antes, a condicionalidade do Pagamento Verde passa a integrar a condicionalidade mínima de acesso a qualquer pagamento da PAC, tornando a referida condicionalidade mínima mais exigente do que a que está em vigor.

produtores de leite, mas não incluídas nas que atualmente beneficiam dos pagamentos agroambientais, identificadas por nós através de consulta a informadores-chave do setor do Leite¹⁹. Passamos a enumerá-las: (i) A mobilização reduzida do solo (prática que constou no passado das medidas agroambientais da PAC, mas atualmente não considerada); (ii) Processos de recolha, transformação/valorização (como a compostagem) do excesso de matéria orgânica (chorume) produzido nas explorações de leite e a sua distribuição para outros subsectores agrícolas deficitários em matéria orgânica, tal como o setor hortícola (ou os pomares e as vinhas), com consequências ambientalmente benéficas no âmbito, por exemplo, da redução da contaminação dos solos pelas explorações de leite, com fósforo (e potássio), e das águas, com azoto, e na redução da emissão de gases com efeitos de estufa (CO₂ e gases amoniacais), com a referida transformação/valorização e com a melhoria da estrutura dos solos e da conservação da água nos mesmos, nos subsectores deficitários em matéria orgânica recetores. Esta última prática, pela sua especificidade para o setor do leite no LNC, tem descrição mais desenvolvida a seguir, em secção própria. A estas duas práticas acrescentamos ainda outras que, embora não tenham tido até à data enquadramento formal em sistemas de incentivos à adoção de práticas amigas do ambiente e do clima no âmbito da PAC, têm claramente potencial para o terem como o novo Pagamento de Eco Regime, a saber: (iii) a típica sucessão de culturas forrageiras no Litoral Norte e Centro, com cobertura praticamente permanente do solo - no Outono-Inverno com ferrejos/ferrã e na Primavera-Verão com o milho silagem ou o milho grão. Esta prática, além de envolver uma forte incorporação anual de matéria orgânica no solo e a consequente manutenção dos seus níveis de fertilidade, constitui também uma contribuição significativa para a fixação do carbono, comparativamente a práticas agrícolas noutras regiões do Continente; (iv) a racionalização da incorporação de fertilizantes no solo, nomeadamente do fósforo, do azoto e do potássio, tendo em vista a não contaminação dos solos, pelo fósforo e pelo potássio, e a não contaminação das águas, pelo azoto (evitando a lixiviação deste último para a toalha freática); (v) a reincorporação dos matos das bouças para compostagem com a fração sólida do chorume.

Relativamente a esta última prática, é importante referir que a grande maioria das explorações especializadas na produção de leite de vaca são tradicionalmente unidades agroflorestais, embora já não incorporem os matos das bouças no ciclo produtivo como no passado (camas de gado). A reintrodução dos matos no ciclo produtivo apresenta claros benefícios ambientais a vários títulos, nomeadamente, no incremento da fertilidade dos solos, pela incorporação mais eficiente de matéria-orgânica, na mitigação dos riscos de incêndios florestais, pela maior regularidade de limpeza das bouças, no sequestro de carbono pelas referidas bouças (que pode constituir um serviço ambiental de ecossistema das explorações de leite a outros setores de atividade, em territórios cujo cariz é metropolitano, como o LNC), na valorização paisagística que as mesmas trazem aos territórios onde as explorações leiteiras operam. Em suma, trata-se da reintrodução da típica economia circular, característica do passado agrícola das Regiões Norte e Centro Litoral (LNC), em novos moldes.

9.5. Sistema chorume: um Eco Regime específico para os sistemas de leite do Litoral Norte e Centro

As ligações entre agricultura e ambiente são importantes, até pelo facto de esta atividade ser levada a cabo em íntimo contacto com a natureza e os seres vivos. Acresce que a Superfície

¹⁹ Temos a agradecer, embora salvaguardando ser a responsabilidade inteiramente dos autores do que aqui é relatado, as informações que nos foram prestadas, pelo Eng. Carlos Duarte (IDARN), pelo Eng. Fernando Cardoso (FENALAC), pelo Dr. Domingos Godinho (CONFAGRI) e pelo Eng. José Vieira (DRAN).

Agrícola Útil (SAU) das explorações ocupa uma importante fração do território europeu (EU-28) e português, respetivamente, 41 e 38 por cento (Eurostat 2015, código de dados online *lan_use_ovw*), fração que, segundo a mesma fonte, cresce para cerca de 75 por cento da ocupação do território, tanto na UE como em Portugal, se se acrescentarem as superfícies florestais (dentro e fora das explorações agrícolas). Por essa razão as explorações agrícolas e as áreas florestais que as integram podem ter impactos muito significativos, positivos e negativos, sobre o ambiente dos referidos territórios.

A condicionalidade ambiental dos pagamentos da PAC, o Pagamento Verde (*greening*) do 1º Pilar da PAC e os pagamentos agroambientais do 2º Pilar da PAC, são medidas da atual PAC cujo intuito é o de levar a atividade agrícola a ter práticas que beneficiem o clima e o meio ambiente. Em particular, o Pagamento Verde ganhou uma importância relevante no contexto dos pagamentos do 1º Pilar da PAC. Na amostra RICA 2018, constituída por 116 explorações especializadas na produção de leite de vaca da OTE 450, o Pagamento Verde representava quase 1/3 dos pagamentos do 1º Pilar da PAC recebidos pelas explorações (ver Gráfico 9.1 acima).

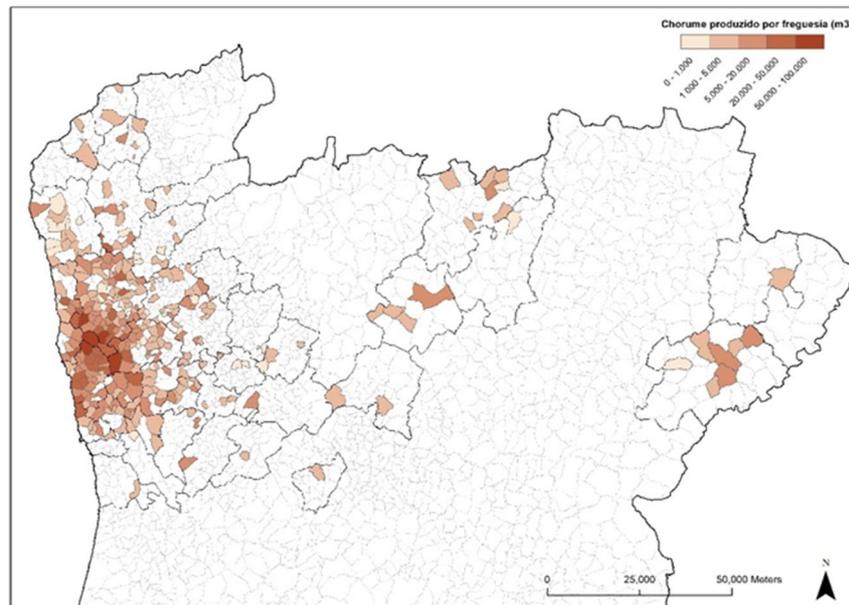
A arquitetura verde da PAC é um elemento central da proposta da Comissão para a PAC Pós 2020. A mesma pretende que a PAC Pós 2020 tenha uma ambição ambiental e climática maior que a atual PAC. Na nova PAC, são ampliadas e reforçadas as medidas de condicionalidade ambiental, que passam a incorporar a condicionalidade do Pagamento Verde. Por sua vez, o Pagamento Verde é eliminado e substituído pelo designado Pagamento de Eco Regime, cuja ambição ambiental e climática é supostamente maior. Os agricultores que venham a aderir, voluntariamente, aos Eco Regimes terão de assumir um compromisso ambiental para além da condicionalidade ambiental base que venha a ser a da nova PAC, recebendo por isso um Pagamento de Eco Regime. O Pagamento de Eco Regime é financiado pelo 1º Pilar da PAC e por isso os compromissos e pagamentos inerentes são anuais.

Como vimos acima, na proposta da Comissão, os Eco Regimes são obrigatórios para os Estados membro e voluntários para os agricultores. Os mesmos são propostos por cada Estado membro, tendo em conta os desafios ambientais e climáticos que cada um enfrenta e os respetivos sistemas de agricultura.

Em colaboração com o Fundo Ambiental, o Instituto para o Desenvolvimento Agrário da Região Norte (IDARN) promoveu um estudo sobre a viabilidade de instalação de um sistema de recolha, processamento e valorização do excesso de chorume produzido na bacia leiteira da antiga região agrária do Entre Douro e Minho (EDM; Brito *et al.*, 2019)²⁰. As Figuras Figura 9.1 e Figura 9.2 ilustram, respetivamente, a produção anual e o excesso de chorume produzido pelas explorações leiteiras na Região Norte. O problema ambiental e climático tem particular acuidade num subterritório mais limitado da bacia leiteira do EDM, onde se concentra o grosso da produção leiteira e que inclui a Zona Vulnerável Esposende-Vila do Conde. Referimo-nos, em concreto, a freguesias dos concelhos de Barcelos, Esposende, Póvoa de Varzim, Vila do Conde e Vila Nova de Famalicão.

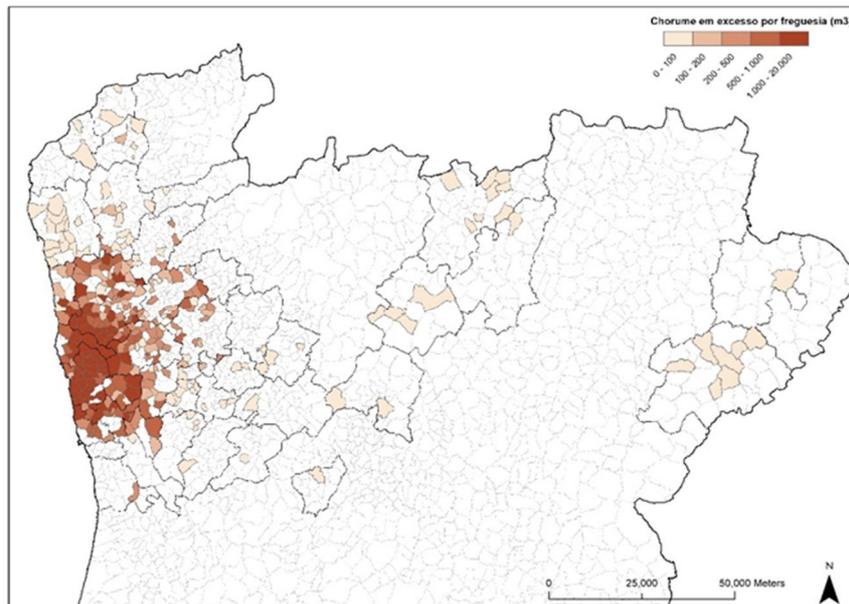
²⁰ Agradecemos ao Instituto de Desenvolvimento Agrário da Região Norte (IDARN), na pessoa do Professor José Luís Oliveira, a autorização concedida para utilizar a informação do "Estudo de Viabilidade de Infraestrutura de Recolha, Processamento e Valorização de Chorume" no âmbito deste estudo para a FENALAC.

Figura 9.1 - Produção anual de chorume nas explorações leiteiras por freguesia, na Região Norte



Fonte: Brito *et al.* (2019)

Figura 9.2 - Excesso anual de chorume nas explorações leiteiras por freguesia, na Região Norte



Fonte: Fonte: Brito *et al.* (2019)

O subterritório da bacia leiteira do EDM identificado gera um excesso de produção de materiais orgânicos e, todavia, o território onde se insere importa materiais orgânicos para utilizar, em particular, na sua produção hortícola. O estudo de Brito *et al.* (2019) aponta como solução possível para o problema a implementação de um sistema coletivo de separação, recolha e compostagem, em instalação apropriada, de Fração Sólida do Chorume (FSC) cedida pelas explorações de leite. Numa lógica de economia circular, o composto teria como clientes outros agricultores da região, em particular, os horticultores, mas também os fruticultores e os viticultores. O estudo demonstra a viabilidade económica e financeira do sistema. Na qualidade de representantes dos produtores

associados, a AGROS - União de Cooperativas de Produtores de Leite – e a HORPOZIM – Associação Empresarial Hortícola – mostraram ter interesse na solução preconizada (Brito *et al.*, 2019).

Apesar do estudo de Brito *et al.* (2019) contemplar apenas os sistemas de leite do EDM, problemas semelhantes existem nos subterritórios da antiga região agrária da Beira Litoral (BL) onde a produção de leite mais se concentra, territórios que incluem as Zonas Vulneráveis de Estarreja-Murtosa e do Litoral Centro.

A solução coletiva de compostagem preconizada, a compostagem individual nas explorações maiores e outras soluções como, por exemplo, a produção de biogás, podem e devem ser entendidas como Eco Regimes elegíveis para o referido Pagamento de Eco Regime, tendo em conta a redução da pressão ambiental das vacarias a que conduzem. O sistema de compostagem tem a vantagem de contribuir não só para uma redução da contaminação dos solos e aquíferos inerente ao fósforo, potássio e azoto do chorume aplicado em excesso, como também para uma redução dos gases com efeitos de estufa (GEE), via compostagem, e uma melhoria da matéria orgânica e da retenção da água nos solos do território, pela aplicação de composto/matéria orgânica nos mesmos (Brito *et al.*, 2019). Acresce que o sistema poderia também contribuir para a limpeza das bouças e/ou redução do risco de incêndios florestais no território, no caso de a compostagem incorporar material lenhoso e matos provenientes das referidas bouças (Brito *et al.*, 2019), e ainda para a valorização e conservação destas últimas pelos produtores de leite, com consequências positivas para o sequestro de carbono. O sequestro de carbono, em particular, pode constituir um serviço ambiental de ecossistema prestado pelos produtores de leite a outros setores de atividade, sobretudo se se tiver em conta o cariz de região metropolitana do LNC.

O compromisso dos produtores de leite seria o de reduzirem a aplicação de chorume nos campos ao cederem uma parte da FSC. O Pagamento Eco Regime por hectare aos produtores de leite aderentes poderia ser estimado tendo por base um preço referência a pagar por m³ de FSC cedida para compostagem na central. Brito *et al.* (2019) identificaram no território que analisaram um preço médio de venda da FSC de 8 € por m³. Os autores consideraram também que a separação de 100 mil m³ de FSC constitui um valor razoável, do ponto de vista técnico e económico, para uma redução significativa do excesso de efluentes bovinos na bacia leiteira do EDM. Tendo em conta que, segundo os dados da amostra RICA 2018, a BL produz o equivalente a 1/3 do leite produzido no EDM, os 100.000 m³ passam facilmente a 130.000 m³, ao considerar-se a totalidade do LNC. Para compostar 130.000 m³ de FSC, com um pagamento aos produtores de leite do LNC de 8 € por m³ de FSC cedida, o custo total da medida seria de 1.040.000 € anuais, valor substancialmente inferior ao dos pagamentos verdes anuais da atual PAC recebidos pelas explorações especializadas na produção de leite (OTE 450) do LNC. Dividindo o valor pelo número de hectares elegíveis, obtém-se o Pagamento Eco Regime por hectare a pagar aos agricultores aderentes.

9.6. Abordagem adotada e cenários selecionados para o estudo do impacto da nova PAC pós 2020 nas explorações de Leite

Na presente secção explicitamos a metodologia com que procedemos à tarefa de cenarização da futura PAC tendo em vista estimar o seu impacto nos pagamentos de política recebidos e no resultado económico-financeiro das explorações especializadas em Leite de Vaca do Continente.

Em primeiro lugar, para a referida tarefa tivemos por base a estrutura económica financeira das explorações da amostra RICA 2018 da OTE 450, projetada para o conjunto das explorações representadas de cada um dos sistemas. Como já explicado no Capítulo 7, com a ajuda do GPP, foi possível agregar a informação da amostra RICA 2018 da OTE 450 em 6 sistemas representativos da produção de leite do Continente, sistemas que se distinguem uns dos outros pela localização geográfica e pelo escalão de produção de leite a que pertencem as respetivas explorações.

No estudo de impacto da nova PAC em cada um dos 6 sistemas representativos da produção de leite do Continente identificados, optamos por considerar que, com exceção dos futuros pagamentos da PAC, tudo o resto se manterá constante no que diz respeito a fatores influentes no resultado económico-financeiro das explorações especializadas na produção de leite de vaca (OTE 450) do Continente.

Relativamente aos futuros pagamentos da PAC e aos montantes que estes atingirão em média para as explorações de cada sistema de leite considerado, assumimos dois tipos de pressupostos alternativos, tendo em conta o grau de incerteza ainda existente. Para um primeiro conjunto de fatores, para os quais consideramos persistir mais incerteza relativamente ao formato que irão tomar na futura PAC, seja por não estar ainda estabelecido consenso a seu respeito nas Instituições Europeias, seja por permanecer ainda incerteza sobre as decisões que a seu respeito serão tomadas a nível interno (dentro da liberdade de decisão deixada a cada Estado membro), assumimos que poderão vir a ser decididos em formatos alternativos na futura PAC. Representam estes fatores as decisões relativamente: (i) à implementação do *Capping*; (ii) ao Pagamento Redistributivo; (iii) aos Pagamentos Ligados à Produção; (iv) ao futuro Pagamento de Eco Regime; e (v) às transferências de verbas entre o dois Pilares da PAC. Para um segundo conjunto de fatores, que consideramos de concretização futura mais consensual, assumimos formatos comuns para todos os cenários considerados.

Finalmente, para avaliação do impacto da futura PAC nos sistemas de leite identificados, decidimos pela utilização de três cenários alternativos para a nova PAC a nível interno, gradativos em termos do seu impacto. Os 3 cenários foram escolhidos de forma a refletirem combinações diferentes das políticas da PAC que assumimos poderem vir a tomar formatos alternativos. Um primeiro (cenário 1 – o menos penalizador) identificado como o menos desfavorável possível para o subsector do leite, dentro da amplitude de decisão de políticas da futura PAC reservada a Portugal. Um segundo (cenário 2 – de compromisso), representando uma nova PAC intermédia, entre o melhor e o pior cenário considerados, em termos do referido impacto. E um terceiro cenário (cenário 3 – o mais penalizador), que seria aquele que teria efeitos mais adversos para as explorações de leite especializadas do Continente.

Para a identificação desses 3 cenários gradativos recorreremos a um modelo dos dados económico-financeiros para os diferentes sistemas de leite identificados, reativo aos níveis dos atuais e futuros pagamentos da PAC com incidência nas explorações de leite. Com base nesse modelo conseguimos chegar aos três cenários referidos acima, dois com um impacto extremo e um com

um impacto intermédio, no futuro da produção de leite de vaca do Continente (OTE 450), analisando todas as combinações possíveis dos cinco fatores referidos acima assumidos como podendo ocorrer em formatos alternativos. O critério para esta seleção dos cenários extremos e intermédio foi o impacto no nível dos pagamentos totais da PAC (1º e 2º Pilar) recebidos pelas explorações de leite dos 6 sistemas de leite considerados, entre 2018 e 2022. Na Tabela 9.2 apresentamos os cenários selecionados para análise do impacto que nos propusemos fazer, explicitando as políticas futuras da PAC associadas a cada um, tanto as que os distinguem como as que lhes são comuns, para uma mais completa caracterização.

Tabela 9.2 – Caracterização dos Cenários Selecionados para Análise do Impacto da PAC nas Explorações de Leite

Políticas da Futura PAC	Cenário 1 - menos desfavorável	Cenário 2 - intermédio	Cenário 3 - mais desfavorável
Convergência interna do pagamento base	Gradual desde 2023, até 75% em 2026	Gradual desde 2023, até 100% em 2026	Gradual desde 2023, até 100% em 2026
Pagamentos ligados à produção	Sim; a beneficiar as explorações de leite num montante idêntico ao da atual PAC	Sim; a beneficiar as explorações de leite num montante idêntico ao da atual PAC	Não
Pagamentos de eco regime	Sim; 20% do orçamento do 1º Pilar; <u>explorações de leite elegíveis</u>	Sim; 20% do orçamento do 1º Pilar; <u>explorações de leite não elegíveis</u>	Sim; 20% do orçamento do 1º Pilar reforçado por <u>transferência de verbas do 2º Pilar; explorações de leite não elegíveis</u>
Transferências entre pilares	Não	Não	Sim; 15% do orçamento do 2º Pilar retirados aos Pagamentos Agroambientais e às medidas para as Zonas Desfavorecidas, e transferidos para o 1º pilar para reforço do financiamento dos pagamentos de eco regime
Orçamento total para os pagamentos do 1º Pilar da PAC (a preços de 2019):	595 M€ em 2023, 602 M€ em 2026 e 2027; crescimento progressivo das verbas, devido à convergência externa, entre 2023 e 2026		
Orçamento total para os pagamentos do 2º Pilar da PAC (a preços de 2019)	524 M€ anuais, de 2023 a 2027		
Orçamento conjunto para os pagamentos base e redistributivo	54% do orçamento total para os pagamentos do 1º Pilar		
Orçamento para os pagamentos ligados	Máximo de 19.6% do orçamento do 1º Pilar		
Orçamento conjunto para os pagamentos de eco regime e ligados	Mínimo de 276 Milhões de Euros (idêntico ao orçamento de 2018)		
Pagamentos ligados a beneficiar <u>explorações de leite</u>	Montante idêntico aos valores observados em 2018		
Orçamento dos pagamentos agroambientais	Mínimo de 30% do orçamento do 1º Pilar		
Orçamento das medidas para as zonas desfavorecidas	Sem transferências entre pilares, 15% do orçamento do 2º Pilar		
Pagamentos redistributivos	10% do orçamento do 1º Pilar		
<i>Capping</i>	Não		
Direitos a partir de 2022	3,1 milhões de hectares		

Fonte: Autores

Importa ainda referir que para a análise do impacto de cada cenário da nova PAC, nos 6 sistemas de leite considerados no Continente, utilizamos diferentes tipos de indicadores. Em primeiro lugar consideramos o impacto no Pagamentos Totais do 1º e 2º Pilar da PAC recebidos pelos

produtores de leite, por exploração, por hectare de Superfície Agrícola Utilizada (SAU) e por Unidade de Trabalho Anual (UTA). Adicionalmente analisamos os impactos das alterações desses pagamentos no resultado económico-financeiro das explorações de leite, ao nível da sua Margem Bruta (MB) com Pagamentos Ligados por tonelada de leite produzido e do Resultado Líquido de Exploração (RLE) por UTA. Para maior facilidade de referência, na Tabela 9.3 a seguir listamos esse conjunto dos indicadores utilizados e respetivas unidades.

Tabela 9.3 - Indicadores de Impacto da Futura PAC nas Explorações de Leite

Indicadores	Unidades utilizadas
Pagamentos totais de superfície aos produtores do 1º e 2º Pilar (PTP)	€ por exploração de leite
	€ por ha de Superfície Agrícola Útil (SAU) das explorações de leite
	€ por tonelada de leite produzida
	€ por Unidade de Trabalho Anual (UTA)
Margem Bruta (MB)	€ por tonelada de leite produzida
Margem Bruta com Pagamentos Ligados (MBPL)	€ por tonelada de leite produzida
Resultado Líquido de Exploração (RLE)	€ por UTA

Fonte: Autores

A Tabela 9.4 a seguir apresenta um resumo dos principais resultados do capítulo 9.

Tabela 9.4 - Resumo capítulo 9: cenários para a nova PAC Pós 2020

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Produtores especializados na produção de leite de vaca do Continente beneficiam atualmente de pagamentos do 1º e 2º Pilar da PAC por ha de SAU cerca de 3 vezes superiores à média recebida por todas as explorações agrícolas nacionais.
<ul style="list-style-type: none"> • Pagamentos da PAC do 1º e 2º Pilar que atualmente mais pesam nas ajudas recebidas pelos produtores de leite especializados do Continente são: Pagamento Base (36 por cento), Pagamentos Ligados à Produção (25 por cento), Pagamento Verde (24 por cento), Pagamentos à manutenção da atividade agrícola em zonas desfavorecidas (MZD, 4 por cento) e Pagamentos agroambientais (2 Por cento).
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Para os produtores de leite especializados na produção de leite de vaca do Continente, tem atualmente maior importância do que para as restantes explorações agrícolas nacionais: o Pagamento Base (mais 7 pontos percentuais), os Pagamentos Ligados à Produção (mais 7 pontos percentuais) e o Pagamento Verde (mais 4 pontos percentuais).
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Para os produtores de leite especializados na produção de leite de vaca do Continente, tem atualmente menor importância que para as restantes explorações agrícolas: os Pagamentos agroambientais (menos 16 pontos percentuais) e os Pagamentos à manutenção da atividade agrícola em zonas desfavorecidas (menos 10 pontos percentuais).
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alterações previsíveis na futura PAC de maior potencial impacto nas explorações de leite são: o nível a atingir e calendário do processo convergência interna do Pagamento Base; o âmbito e a extensão do Pagamento Redistributivo; o âmbito e a extensão dos Pagamentos Ligados à Produção; -o âmbito e a extensão do novo Pagamento de Eco Regime e a sua elegibilidade para produtores de leite; e as eventuais transferências de verba entre pilares da PAC.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Possíveis práticas das explorações de leite passíveis de futura elegibilidade das mesmas para o Pagamentos de Eco Regime são: a mobilização reduzida do solo; processos de recolha, transformação/valorização de matéria orgânica (chorume) produzido em excesso nas explorações de leite; a sucessão de culturas forrageiras de Outono-Inverno e Primavera com cobertura permanente do solo; a racionalização da incorporação de fertilizantes no solo e incorporação dos matos das bouças na compostagem da fração sólida do chorume.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Seleccionados 3 cenários para a futura PAC relevantes em termos do impacto futuro previsível nas explorações de leite, cobrindo combinações de políticas da PAC menos desfavoráveis (cenário 1), mais desfavoráveis (cenário 3) e um cenário intermédio (cenário 2).
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cenários seleccionados para estudo do impacto da futura PAC nas explorações de leite: cenário 1 – sem <i>Capping</i> e com Pagamento Redistributivo correspondente a 10 por cento do orçamento do 1º Pilar; explorações de leite beneficiárias dos Pagamentos Ligados à Produção e do Pagamentos de Eco Regime; ausência de transferências orçamentais entre pilares; convergência interna de 75 por cento do Pagamento Base, gradual entre 2023 e 2027; cenário 2 – Sem <i>Capping</i> e com Pagamento Redistributivo correspondente a 10 por cento do orçamento do 1º Pilar, explorações de leite a beneficiarem de Pagamentos Ligados à Produção mas não do Pagamento de Eco Regime; ausência de transferências orçamentais entre pilares; convergência interna de 100 por cento do Pagamento Base, gradual entre 2023 e 2027; cenário 3 – sem <i>Capping</i> e Pagamento Redistributivo correspondente a 10 por cento do orçamento do 1º Pilar; ausência de Pagamentos Ligados à Produção e explorações de leite sem acesso ao Pagamento de Eco Regime; transferências de 15 por cento do orçamento do 2º para o 1º Pilar, para reforço do Pagamento de Eco Regime; convergência interna do Pagamento Base de 100 por cento, gradual entre 2023 e 2027.

Fonte: Autores

10. Impactos da futura PAC Pós 2020 nos pagamentos recebidos e nos resultados das explorações de leite especializadas

Tendo por base as projeções para a totalidade das explorações de leite especializadas (OTE 450) a preços de 2019, a partir dos dados da amostra RICA 2018 dessas explorações, estimamos, dentro de cada cenário considerado, o valor dos novos pagamentos a receber futuramente pelas explorações de leite e as consequentes alterações nos seus resultados económico financeiros, assumindo que todos os restantes fatores influentes nesses resultados não se alteram. Estas estimativas foram feitas separadamente para cada um dos 6 sistemas representativos da produção de leite do Continente identificados e só depois agregadas para os totais regionais e do Continente.

Apresentam-se em seguida os resultados obtidos a dois níveis. Primeiro ao nível da alteração do valor do total dos pagamentos do 1º e 2º Pilar recebidos pelas explorações de leite e da incidência dessas alterações em cada região produtora e para cada sistema de produção de leite representativo do Continente (Tabela 10.1, Tabela 10.2, Tabela 10.3 e Tabela 10.4). A seguir, analisando o impacto desses novos valores dos pagamentos nos resultados económico-financeiros das explorações de leite, também para cada região do Continente e para cada sistema de produção de leite representativo (Tabela 10.5 e Tabela 10.6).

Tabela 10.1 - Impacto da Reforma da PAC no Total de Pagamentos do 1º e 2º Pilar recebidos pelas explorações de leite (€ por exploração)

Região/Sist.	Cenário Base		Cenário 1		Cenário 2			Cenário 3		
	2018	2023	2027	var18-27	2023	2027	var18-27	2023	2027	var18-27
CONT	12 126	12 788	10 675	-12%	9 827	7 070	-42%	6 539	3 782	-69%
LNC	11 779	12 504	10 025	-15%	9 557	6 530	-45%	6 444	3 417	-71%
INC	8 862	8 961	10 327	17%	7 272	7 631	-14%	4 997	5 356	-40%
SUL	31 514	32 717	26 688	-15%	24 968	17 396	-45%	14 138	6 565	-79%
S1_LNC	60 148	62 340	44 613	-26%	46 830	27 338	-55%	30 005	10 513	-83%
S2_LNC	19 723	20 582	18 033	-9%	15 263	12 227	-38%	9 195	5 450	-72%
S3_LNC	13 062	13 870	11 402	-13%	10 581	7 436	-43%	6 818	3 673	-72%
S4_LNC	11 779	12 504	8 967	-24%	9 557	5 736	-51%	6 444	2 623	-78%

Fonte: Autores

Relativamente aos pagamentos médios por exploração recebidos pelo conjunto de todas as explorações de leite do Continente (OTE 450), os resultados das simulações desses pagamentos para a futura PAC (Tabela 10.1) apontam para a sua queda generalizada em qualquer dos 3

cenários considerados, diferindo, no entanto, a severidade dessa queda para cada cenário. Para o cenário 1, escolhido por ser o menos desfavorável para os produtores de leite, observa-se a queda menos pronunciada, mesmo assim de 12 por cento relativamente aos atuais pagamentos. Para o cenário 2, selecionado como intermédio do ponto de vista de impacto nos produtores de leite, a queda dos pagamentos seria já da ordem dos 42 por cento (pouco menos do que metade dos atuais pagamentos seria perdida pelos produtores de leite). Relativamente ao cenário 3, escolhido como o mais desfavorável, a este associar-se-ia a uma queda muito substancial dos pagamentos a receber pelos produtores de leite da ordem dos 69 por cento (mais de 2/3 dos atuais pagamentos seriam perdidos pelos produtores caso esse cenário se concretizasse).

Olhando agora para diferenças do impacto dos pagamentos da nova PAC ao nível das três regiões e dos diferentes sistemas leite, que igualmente constam na Tabela 10.1, a situação difere também com o cenário considerado. Em primeiro lugar verifica-se que o impacto seria bem mais penalizador para todos os cenários no LNC e no SUL do que no INC. No INC, o impacto seria mesmo favorável no cenário 1 (subida de 17 por cento dos pagamentos), e menos penalizador do que para as outras regiões nos cenários 2 e 3, onde se observariam nesta região quedas de 14 e de 40 por cento, respetivamente. No LNC e no SUL assistir-se-iam a quedas dos pagamentos bem superiores, de 15 por cento para ambas as regiões no cenário 1, de 45 por cento também para ambas as regiões no cenário 2, e de 71 e 79 por cento para o cenário 3.

De referir que no cenário 1 os pagamentos em 2023, ano de arranque da nova PAC após o período transitório 2021-2022, chegariam a ser superiores aos atuais (2018), em termos reais. Isto explica-se, primeiro, por Portugal ser um dos Estados membro beneficiários do processo de convergência externa decidida ao nível da UE (consultar secção 9.3). Segundo, por se ter assumido para esse cenário que as explorações de leite beneficiariam tanto de Pagamentos Ligados à Produção como do novo Pagamento de Eco Regime e que conservariam, por essa via, um valor conjunto equivalente ao atualmente recebido a título de Pagamentos Ligados à Produção e do Pagamento Verde (*greening*). Terceiro, porque se assumiu que nesse ano ainda não se faria sentir em Portugal a convergência interna do Pagamento Base, por esse processo só ter início progressivamente a partir do ano seguinte. Os três fatores em conjunto explicam esse ligeiro aumento do pagamento médio por exploração em 2023, que ocorre só no cenário 1.

Relativamente às diferenças observadas para os diferentes sistemas leite, que só nos foi possível desagregar em mais do que um escalão no LNC, observa-se que, para todos os três cenários, são as explorações de maior escala (sistema S1, escalão de mais de 1 milhão de litros) e de menor escala (sistema S4, escalão menor que 250 000 litros) desta região as que maiores quebras sofreriam nos pagamentos da PAC, quebras respetivamente de 26, 55 e 83 por cento para as primeiras, e de 24, 51 e 78 por cento para as segundas, sucessivamente para os cenários 1, 2 e 3. Quebras essas superiores em mais de 10 pontos percentuais às observadas para os 2 sistemas correspondentes aos escalões intermédios considerados no LNC (sistema S3, 250 000 litros a < 500.000 litros, e sistema S2, 500.000 litros a < 1.000.000 de litros) para qualquer dos três cenários, respetivamente de 9, 38 e 72 por cento, e de 13, 43 e 72 por cento, sucessivamente nos cenários 1, 2 e 3. Por outro lado, o sistema de leite único considerado para o SUL (sistema S6, vários escalões) sofreria, em qualquer um dos 3 cenários, um impacto ligeiramente menos penalizador – quebras de 15, 45 e 79 por cento, respetivamente, nos cenários 1, 2 e 3 -, em particular no cenário 1, do que os 2 sistemas já referidos como os mais penalizados, o de maior escala (sistema S1) e o de menor escala (sistema S4) do LNC.

Complementarmente, apresentamos os impactos nos pagamentos totais dos diversos cenários, mas agora em termos da média dos totais de pagamentos por hectare de SAU, por tonelada de leite produzido e por UTA (Tabelas 10.3, 10.4 e 10.5).

Tabela 10.2 - Impacto da Reforma da PAC no Total de Pagamentos do 1º e 2º Pilar recebidos pelas explorações de leite (€ por hectare de SAU)

Região/Sist.	Cenário Base	Cenário 1		Cenário 2		Cenário 3	
	2018	2022	2026	2022	2026	2022	2026
CONT	917	967	808	743	535	495	286
LNC	1 046	1 111	891	849	580	572	304
INC	429	433	500	352	369	242	259
SUL	994	1 032	842	788	549	446	207
S1_LNC	1 659	1 719	1 230	1 291	754	827	290
S2_LNC	803	838	734	621	498	374	222
S3_LNC	938	996	819	760	534	490	264
S4_LNC	2 024	2 149	1 541	1 642	986	1 107	451

Fonte: Autores

Tabela 10.3 - Impacto da Reforma da PAC no Total de Pagamentos do 1º e 2º Pilar recebidos pelas explorações de leite (€ por tonelada de leite)

Região/Sist.	Cenário Base	Cenário 1		Cenário 2		Cenário 3	
	2018	2023	2027	2023	2027	2023	2027
CONT	39	41	34	32	23	21	12
LNC	39	42	33	32	22	22	11
INC	76	77	88	62	65	43	46
SUL	26	27	22	20	14	12	5
S1_LNC	33	34	24	25	15	16	6
S2_LNC	28	30	26	22	18	13	8
S3_LNC	38	41	33	31	22	20	11
S4_LNC	123	131	94	100	60	67	27

Fonte: Autores

Tabela 10.4 - Impacto da Reforma da PAC no Total de Pagamentos do 1º e 2º Pilar recebidos pelas explorações de leite (€ por UTA)

Região/Sist.	Cenário Base	Cenário 1		Cenário 2		Cenário 3	
	2018	2023	2027	2023	2027	2023	2027
CONT	5 544	5 846	4 880	4 493	3 232	2 989	1 729
LNC	5 681	6 031	4 836	4 610	3 150	3 108	1 648
INC	5 187	5 244	6 044	4 256	4 467	2 924	3 135
SUL	4 870	5 056	4 124	3 859	2 688	2 185	1 015
S1_LNC	12 919	13 390	9 583	10 059	5 872	6 445	2 258
S2_LNC	6 137	6 404	5 611	4 749	3 805	2 861	1 696
S3_LNC	5 407	5 741	4 720	4 380	3 078	2 822	1 520
S4_LNC	7 606	8 075	5 790	6 171	3 704	4 161	1 694

Fonte: Autores

Relativamente às variações percentuais dos pagamentos entre o cenário base e cada cenário da nova PAC considerado, estas não se alteram às apresentadas já na Tabela 10.1, pois a conversão dos valores dessa tabela para os constantes das novas tabelas resultou unicamente da multiplicação dos valores originais por um coeficiente de conversão constante para cada sistema de leite (mudança de unidades unicamente). Por essa razão, não vamos voltar a fazer a análise que fizemos relativamente à Tabela 9.1. No entanto, pareceu-nos importante apresentar os impactos também nestas 3 unidades alternativas, de forma a serem mais perceptíveis.

Passa-se agora à análise e do impacto da nova PAC ao nível dos resultados das explorações de leite (Tabela 10.5 e Tabela 10.6), resultados medidos através de dois indicadores selecionados, a Margem Bruta com Pagamentos ligados (em € por tonelada de leite) e o Resultado Líquido da Exploração (em € por UTA).

Tabela 10.5 - Impacto na Margem Bruta com Pagamentos Ligados (€/Ton. leite)

Região/Sist.	Cenário Base	Cenário 1 e Cenário 2				Cenário 3		
	2018	2023	2027	var18-27	2023	2027	var18-27	
CONT	98	98	98	0%	89	89	-10%	
LNC	88	88	88	0%	78	78	-11%	
INC	133	133	133	0%	123	123	-7%	
SUL	114	114	114	0%	105	105	-7%	
S1_LNC	92	92	92	0%	83	83	-10%	
S2_LNC	84	84	84	0%	75	75	-11%	
S3_LNC	97	97	97	0%	86	86	-11%	
S4_LNC	83	83	83	0%	52	52	-37%	

Fonte: Autores

A primeira constatação, mais geral, é que o impacto sobre a Margem Bruta com Pagamentos Ligados por tonelada de leite (MBPL por ton de leite) tem menor expressão percentual do que o impacto mencionado atrás na totalidade dos pagamentos da PAC recebidos por exploração. Tal só pode explicar-se pelo peso relativamente baixo dos pagamentos ligados da PAC na composição da referida MBPL por tonelada de leite, no caso particular das explorações de leite especializadas. Note-se que o único pagamento que afeta a MBPL por tonelada de leite é, no caso das explorações de leite, o prémio às vacas leiteiras, por ser ligado à atividade leite das explorações.

Ainda relativamente à MBPL por tonelada de leite (Tabela 10.5), esta mantém-se inalterada nos cenários 1 e 2 (impacto da nova PAC neutro, 0 por cento de variação), pois nestes cenários admitiu-se a manutenção para as explorações de leite de todos os atuais Pagamentos Ligados à Produção de que estas beneficiam. Já para o cenário 3 e só neste cenário, onde se equaciona a eliminação deste tipo de pagamentos, observar-se-ia um impacto negativo da nova PAC na MBPL por tonelada de leite das explorações de leite do Continente da ordem dos 10 por cento.

Se descermos agora a análise ao nível das regiões e dos sistemas de leite, para o único cenário onde se observariam impactos negativos na MBPL por tonelada de leite (cenário 3), as diferenças mais significativas ocorrem para o sistema leite de menor escala do LNC (sistema S4). Para estas explorações, as mais pequenas da região do LNC, o impacto da nova PAC sobre a MBPL por

tonelada de leite seria o mais negativo de todos, uma queda de 37 por cento, quase 4 vezes superior à que se observaria em média para o conjunto das explorações de leite especializadas do Continente. A queda que se observaria nos 3 sistemas de maior escala do LNC (sistemas S1, S2 e S3) seria entre 10 e 11 por cento (10 por cento no sistema de leite S1 de maior escala e 11 por cento nos outros 2 sistemas, S2 e S3). Os sistemas únicos considerados para o INC e SUL (respetivamente, sistemas S5 e S6, mais intensivos em terra) seriam os que observariam quedas menores na MBPL por tonelada de leite (de 7 por cento em ambos os casos).

Finalmente analisamos o impacto da nova PAC no Resultado Líquido da Exploração (RLE) por UTA (Tabela 10.6), por ser este um importante indicador do grau de viabilidade das explorações de leite.

Tabela 10.6 - Impacto nos Resultado Líquido de Exploração (€/UTA)

Região/Sist.	Cenário Base	Cenário 1			Cenário 2			Cenário 3		
	2018	2023	2027	var18-27	2023	2027	var18-27	2023	2027	var18-27
CONT	18 112	18 415	17 449	-4%	17 061	15 801	-13%	15 558	14 298	-21%
LNC	17 879	18 229	17 033	-5%	16 807	15 347	-14%	15 306	13 846	-23%
INC	21 370	21 428	22 228	4%	20 440	20 650	-3%	19 108	19 319	-10%
SUL	14 069	14 255	13 323	-5%	13 058	11 887	-16%	11 384	10 214	-27%
S1_LNC	35 366	35 837	32 030	-9%	32 506	28 319	-20%	28 892	24 705	-30%
S2_LNC	25 640	25 907	25 114	-2%	24 252	23 307	-9%	22 364	21 198	-17%
S3_LNC	18 555	18 889	17 868	-4%	17 528	16 226	-13%	15 970	14 668	-21%
S4_LNC	10 345	10 814	8 530	-18%	8 910	6 443	-38%	6 900	4 433	-57%

Fonte: Autores

Verifica-se que, para os 3 cenários considerados, os impactos da nova PAC, ao nível do RLE por UTA médio do conjunto das explorações de leite especializadas do Continente, seriam sempre negativos, ou seja, observar-se-iam sempre quedas deste indicador de 4, 13 e 21 por cento, respetivamente para os cenários 1, 2 e 3. Contudo verificar-se-iam diferenças significativas nessas quedas para as diferentes regiões e de sistemas leite considerados, como veremos a seguir.

Comparando o impacto da nova PAC no RLE por UTA das explorações de leite por região, verificamos que, em média, esse impacto seria maior (mais negativo) nas explorações de leite do LNC e do SUL do que nas do INC. No LNC e no SUL, o RLE por UTA cairia, respetivamente, nos 3 cenários considerados, 5, 14 e 23%, e 5, 16 e 27 por cento. No INC, o RLE por UTA subiria mesmo (4 por cento) no cenário 1 e só cairia 3 e 10 por cento, respetivamente, nos cenários 2 e 3.

Desagregando agora por sistema de leite, destacam-se, claramente, 2 sistemas, ambos pertencentes ao menor escalão de produção de leite considerado (< 250000 litros por ano), embora por razões opostas: o sistema S5, o único considerado para o INC, e o sistema S4 do LNC. O primeiro, S5, destaca-se por ser o menos penalizado de todos, observando mesmo uma subida do RLE por UTA no cenário 1 (4 por cento), mantendo-se praticamente estável, no cenário 2 (com uma queda de apenas 3 por cento) e tendo uma queda (10 por cento), no cenário 3, queda que é ligeira, comparativamente às quedas verificadas nos restantes sistemas. O segundo, S4, destaca-se já pela negativa, pois observaria as quedas mais significativas de RLE por UTA, superiores às de todos os restantes sistemas, de 18, 38 e 57 por cento, respetivamente, nos cenários 1, 2 e 3.

Relativamente aos restantes sistemas leite, o de maior escala do LNC e o do SUL - S1 e S6, respetivamente - observariam quedas próximas um do outro, a saber de 9, 20 e 30 por cento, no LNC, e de 5, 16 e 27 por cento, no SUL, respetivamente, nos cenários 1, 2 e 3. Finalmente, os sistemas leite do LNC de escala intermédia (S2 e S3) sofreriam quedas do RLE por UTA menos

severas que o sistema de escala superior do LNC (S1), quebras essas de, 2, 9 e 17 por cento, no sistema S2, e 4, 13 e 21 por cento, no sistema S3, respetivamente, nos cenários 1, 2 e 3.

Para concluir, resta-nos referir que, devemos encarar com alguma prudência os impactos estimados acima, tendo em conta as limitações impostas pela informação de base cedida pelo GPP da amostra RICA 2018 da OTE 450²¹ e o facto de ainda restar alguma incerteza quanto à forma que tomará a futura PAC, sobretudo ao nível interno. Contudo, acreditamos constituírem as nossas previsões uma razoavelmente robusta indicação do sentido e da magnitude do impacto da nova PAC nos pagamentos recebidos e nos resultados económico financeiros das explorações especializadas na produção de leite de vaca (OTE 450) do Continente, pois apesar das limitações da informação de base de que dispusemos, não diferem substancialmente de previsões feitas em paralelo por outros autores, tendo por base premissas semelhantes, mas utilizando metodologia de simulação distinta.

A Tabela 10.7 a seguir apresenta um resumo dos principais resultados do capítulo 10.

²¹ A amostra RICA 2018 de explorações da OTE 450 cobre melhor o LNC do que o INC e o SUL. Acresce que a mais recente interpretação sobre o modo de lidar com a lei de proteção de dados por parte dos responsáveis do GPP impediu o acesso dos autores deste relatório aos dados individuais das explorações da referida amostra (micro dados). Em contrapartida, o GPP fez visíveis esforços para nos fornecer informação fidedigna, agregada pelos sistemas de leite e territórios considerados. Neste âmbito, um agradecimento especial à Engenheira Isabel Escada do GPP, pelo profissionalismo e pela cordialidade.

Tabela 10.7 - Resumo capítulo 10: impactos da futura PAC Pós 2020 nas explorações de leite especializadas do Continente

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Queda generalizada do valor dos pagamentos médios recebidos por exploração em 2018, no conjunto de todas as explorações de leite do Continente, em qualquer dos 3 cenários considerados (entre 12 e 69 por cento).
<ul style="list-style-type: none"> • Nos cenários 1 e 2, as explorações de leite do LNC e do SUL seriam penalizadas nos pagamentos totais recebidos, enquanto as do INC sairiam beneficiadas, no cenário 1, mas já penalizadas no cenário 2.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ No cenário 3, as explorações de leite todas as regiões seriam penalizadas. Por ordem crescente de penalização, o INC (40 por cento), o LNC (71 por cento) e o SUL (79 por cento).
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Para todos os cenários, são as explorações do LNC de maior escala (mais de 1 milhão de litros) e de menor escala (menos de 250 000 litros) as que maiores quebras sofreriam nos pagamentos da futura PAC.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A Margem Bruta com Pagamentos Ligados por tonelada de leite (MBPLpor ton de leite) manter-se-ia inalterada para os cenários 1 e 2, mas cairia em média 10 por cento no cenário 3.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comparando sistemas de leite, o impacto maior da futura PAC na MBPL por tonelada de leite das explorações de leite (cenário 3) ocorreria nas explorações de menor escala do LNC (sistema S4, 37 por cento). Nas explorações de leite da mesma escala do INC, a queda da MBPL por tonelada de leite seria menor (sistema S5, 7 por cento).
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nos 3 cenários, o impacto da nova PAC ao nível do Rendimento Líquido da Exploração por UTA (RLE por UTA) das explorações de leite especializadas do Continente (OTE 450) seria negativo, mas mais negativo para as explorações do SUL (quedas entre 5 e 27 por cento) e do LNC (quedas entre 5 e 23 por cento), do que para as explorações do INC (subida de 4 por cento a queda de 10 por cento).
<ul style="list-style-type: none"> ▪ As explorações mais pequenas do LNC (sistema S4) teriam as quedas no RLE por UTA mais acentuadas em todos os cenários (entre e 18 e 57 por cento).
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Para o sistema leite do INC (S5, pequena escala), o RLE por UTA aumentaria 4 por cento no cenário 1 da futura PAC, seria só marginalmente penalizado no cenário 2 (3 por cento), mas cairia já 10 por cento no cenário 3, mas sempre menos que em todos os outros 5 sistemas de leite do Continente considerados.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Para os restantes 5 sistemas de leite identificados (todos os dos do LNC, S1 a S4, e o do SUL, S6), o RLE por UTA cairia em todos os cenários da PAC, entre 2 por cento (cenário 1 – sistema S2, explorações do segundo maior escalão do LNC) e 30 por cento (cenário 3 – Sistema S1, explorações do maior escalão do LNC).

Fonte: Autores

11. Principais conclusões do Estudo

Em primeiro lugar deveremos ter em conta a grande incerteza que ainda existe acerca do que virá ser a nova PAC em Portugal para o período 2022-2027, não tanto ao nível das diretivas gerais da UE, mas mais ao nível das decisões internas do Estado português.

A incerteza atual relativamente à futura PAC diz principalmente respeito, de momento, aos pesos orçamentais a dar a cada tipo de medida integrante, do 1º Pilar e do 2º Pilar. Quanto aos tipos de medidas que constarão da nova PAC, em termos qualitativos, a principal alteração relativamente à atual PAC é a eliminação dos Pagamento Verde (*greening*) e a introdução de um novo tipo de pagamento designado de Pagamento de Eco Regime. Este último pagamento é de introdução obrigatória, ao nível de cada Estado membro, mas de adesão voluntária, por parte dos agricultores. Se é segura a sua introdução, menos seguro é o nível de orçamento que virá a ter. Aponta-se para um nível mínimo da ordem dos 20 por cento do total do orçamento do 1º Pilar, estando ainda em aberto esse peso poder aumentar até ao dobro, isto é, 40 por cento das despesas do 1º Pilar. Este aumento, a existir, seria eventualmente financiado com parte das verbas atribuídas a pagamentos do 2º Pilar, isto é, até 15 por cento de verbas do referido 2º Pilar (provenientes dos pagamentos agroambientais e dos pagamentos apoio à manutenção de atividade agrícola em zonas desfavorecidas).

Outra incerteza reside no tipo de produções e setores que virão a beneficiar do Pagamento de Eco Regime. Por exemplo, irá ou não a produção de leite, objeto deste estudo, beneficiar ou não do referido pagamento?

É importante ainda referir a incerteza presente em relação à importância dos Pagamentos Ligados à Produção na nova PAC, como aqueles que atualmente beneficiam os produtores de leite. Existe liberdade para a sua manutenção em cada Estado membro, mas resta dúvida quanto ao nível de financiamento que a UE irá consentir a este tipo de pagamentos que, sendo baixo, os poderá remeter para um papel residual no apoio ao rendimento dos produtores beneficiados. Tanto quanto se sabe até à data, o seu peso não poderá ser superior a 19,6 por cento do orçamento do 1º Pilar.

Finalmente, aí havendo menos incerteza, parece inevitável a convergência para a média dentro de cada Estado membro (convergência interna) do Pagamento Base recebido pelos diferentes tipos de explorações agrícolas. Infelizmente para os produtores de leite, onde há menos incerteza é também onde se localiza o efeito potencial mais negativo da nova PAC para as explorações de leite, por serem estas atualmente beneficiárias deste pagamento, como vimos, em montantes por hectare consideravelmente superiores aos montantes médios recebidos pelo conjunto das explorações agrícolas nacionais.

Passando agora aos resultados da análise de impacto, conforme acima referido e tendo em conta os resultados das simulações apresentados no capítulo anterior, prevê-se uma queda significativa dos níveis de pagamentos totais da PAC de que virão a beneficiar as explorações de leite, entre 12 e 73 por cento, respetivamente, para os cenários menos e mais desfavorável, com a inerente queda, embora não tão marcada, mas generalizada, nos resultados económico financeiros destas explorações, sobretudo no que se refere ao Resultado Líquido de Exploração por UTA, um

importante indicador da viabilidade económico financeira das explorações, que, na situação mais favorável (cenário 1) cairia 4 por cento, mas que numa situação intermédia (cenário 2) e na mais desfavorável (cenário 3), já cairia 13 e 21 por cento, respetivamente. Estas últimas quedas são já bastante significativas.

Por outro lado, os impactos agravam-se quando falamos de tipos específicos de explorações de leite. Aqui destacamos os sistemas de S4 (de menor escala) e S1 (de maior escala) do LNC. Estes dois sistemas de leite seriam, à partida, os mais penalizados pela futura PAC, pois veriam os pagamentos de que atualmente beneficiam serem reduzidos entre 24 e 86 por cento, respetivamente para os cenários menos e mais desfavoráveis.

Assim, não é difícil antever aqui sinais preocupantes quanto ao impacto da nova PAC nas explorações especializadas na produção de leite de vaca (OTE 450) do continente português, não só pelos resultados das simulações apontarem nesse sentido, como também pelo facto do principal fator por detrás desses resultados, o processo de convergência interna do Pagamento Base, ser uma das variáveis assumidas nos cenários com menos incerteza relativamente à sua concretização.

Finalmente gostaríamos de relembrar dois tipos de condições específicas das explorações de leite do Continente, importantes para uma avaliação mais circunstanciada das alternativas de decisão interna de desenho da futura PAC no que toca ao seu impacto no setor do leite. O primeiro é serem estas explorações responsáveis pela maior parte do abastecimento interno de um produto essencial e com qualidade reconhecida, sendo assim também garante da qualidade de um dos bens alimentares mais imprescindíveis da nossa dieta alimentar, tanto para consumo direto, como na forma de produtos lácteos diversos. Tal significa que uma fragilização adicional deste setor acarretaria riscos que claramente iriam para além dos problemas diretamente sentidos pelos produtores de leite, podendo ter impactos ao nível da segurança/higiene alimentar e da capacidade para fazer face a situações de crise.

O segundo refere-se à situação presente de fragilidade económico-financeira das explorações de leite do Continente, decorrente da sua envolvente económica e social, relativamente à qual se destacam as seguintes cinco situações como as mais condicionantes dessa fragilidade:

- As explorações de leite operam em mercados de fatores e do produto cujos preços são ditados por terceiros, fazendo face a uma tendência de baixos preços aos produtores, pelo menos no mercado interno, e a uma volatilidade acrescida desses mesmos preços. Este posicionamento na cadeia de valor dos produtores de leite coloca-os numa situação de grande vulnerabilidade, nomeadamente face a alterações desfavoráveis de fatores condicionadores dos seus resultados económico-financeiros, tais como os pagamentos da PAC de que beneficiam.

- Apesar de lhe serem tradicionalmente apontados custos significativos a nível ambiental, as explorações de leite também conseguem gerar externalidades positivas nos locais onde estão implantadas e não são devidamente compensadas pelas mesmas. Benefícios como transformação de matéria orgânica, preservação de paisagens, proteção contra incêndios e coesão territorial são alguns dos exemplos que podemos dar a este nível e que não são alvo de qualquer compensação direta. Isto leva a que haja um problema de subestimação do valor acrescentado gerado por estas explorações.

- Por outro lado são patentes pressões sociais e políticas de vária ordem, sobretudo ao nível de requisitos de impacto ambiental da produção e do bem-estar animal, que implicam, em larga medida, um acréscimo dos custos de produção de leite no continente português. A este nível, seria importante a PAC ajudar o setor nesta transição para

padrões de produção mais sustentáveis, nomeadamente a prestar serviços de ecossistema ambientais à sociedade, numa lógica de economia circular, por um lado para preservar um setor produtivo essencial, por outro para o tornar mais sustentável ambientalmente.

- Adicionalmente, é antecipável, no médio e longo prazo, um aumento de concorrência no setor do leite e dos produtos lácteos na UE e em Portugal, que advém do crescimento da oferta em economias emergentes como, por exemplo, a China. Neste cenário, é expectável que, no médio e longo prazo, o excesso de procura no mercado chinês possa ser colmatado pelo próprio país. E que este país e outros nas mesmas condições se tornem mais competitivos nos mercados internacionais, colocando pressão sobre países ou blocos que são atualmente exportadores líquidos como, por exemplo, a UE.

- Por fim o setor do leite tem ainda um caminho a percorrer, no sentido da indústria nacional do setor aumentar a produção de leite e produtos lácteos de maior valor acrescentado (queijos, iogurtes e outros produtos) de que somos internamente deficitários, num mercado que é muito aberto à concorrência externa para esse tipo de produtos lácteos, e dessa forma ser capaz de aumentar o preço do leite pago à produção, fortalecendo a posição dos produtores de leite na cadeia de valor em que os mesmos se inserem. Este reequilíbrio das posições na cadeia de valor, entre produtores, indústria e distribuição, é essencial a um desenvolvimento saudável da fileira do leite em Portugal.

Referências

AMECO, 2020, European Commission AMECO database. Retirado de https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicatorsstatistics/economicdatabases/macroeconomic-database-ameco/ameco-database_en (27 de Julho)

Amostra RICA, 2018, Amostra RICA 2018 das explorações de leite da OTE 450 no continente português. Dados cedidos pelo Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP).

ANIL, 2018, "Leite – Produto Nacional de Excelência". Retirado de <https://www.anilact.pt/info/actual/sector/item/1854-leite-produto-nacional-de-excelencia> (26 Agosto 2020)

Avillez, F., 2015, "A PAC 2014-2020 e as Explorações Leiteiras de Portugal Continental". Apresentação no Encontro Técnico de Produção de Leite, Lisboa, 13 de Fevereiro.

Avillez, F., 2019, "A Agricultura Portuguesa e a Reforma da PAC: Desafios para o período após 2020", Agro.ges. Retirado de <https://www.agroges.pt/a-agricultura-portuguesa-e-a-reforma-da-pac/> (24 Agosto 2020)

Barca, F., McCann, P., e Rodríguez-Pose, A., 2012. "The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches", *Journal of Regional Science*, 52(1), 134-152

Bas-Defosse, F., Allen, B., Lorant, A., Kollenda, E., 2019, "A Vision for the Future of the European Dairy Industry", IEEP, Brussels / London.

Borawski, P., Pawlewicz, A., Parzonko, A., Harper, J., Holden, L., 2020, "Factors Shaping Cow's Milk Production in the EU", *Sustainability*, 12(1), pp. 1-15.

Brito, M., Carvão, F., Costa, L., Ferreira, L., Sá, A., Silva, E. e Trindade, H. (2019). Estudo de Viabilidade de Infraestrutura de Recolha, Processamento e Valorização de Chorume. Protocolo de Colaboração Técnica e Financeira entre o Fundo Ambiental e o Instituto de Desenvolvimento Agrário da Região Norte (IDARN). Porto: IDARN, Novembro de 2019.

CEGEA, 2012, "Impacto da Reforma da PAC Pós-2013 no Setor do Leite em Portugal", estudo elaborado para a FENALAC em Julho.

Confagri, 2018a, "FENALAC: "Fim das Quotas Trouxe um Aumento da Produção em Países que estão muito Vocacionados para a Exportação"". Retirado de <https://www.confagri.pt/fim-das-quotas-leiteiras-desregulou-mercado-permitiu-invasao-dos-acoresh/> (25 Agosto 2020)

Confagri, 2018b, "Leite: Em 2017, o Consumo Estabilizou e, para as marcas de fabricante, o Setor está até a Crescer". Retirado de <https://www.confagri.pt/leite-2017-consumo-estabilizou-as-marcas-fabricante-setor-esta-ate-crescer/> (27 Agosto 2020)

Conselho Europeu, 2020, "Reforma da Política Agrícola Comum após 2013". Retirado de <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/cap-reform/> (3 Agosto 2020)

Daxue Consulting, 2020, "The dairy market in China will be the world's largest by 2022". Retirado de <https://daxueconsulting.com/china-dairy-market/> (22 Agosto 2020)

European Commission, 2018, "EU Dairy Farms Report: Based on 2016 FADN Data". European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Brussels, November.

European Commission, 2018, "EU Dairy Farms Report: Based on 2016 FADN Data". Retirado de

European Commission, 2020, "Historical EU Price Serie of Cow's Raw Milk", Milk Market Observatory. Retirado de https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/eu-milk-historical-price-series_en.xls (30 Julho 2020)

European Commission, 2020. "Farmgate Milk Prices (€/100 Kg)". European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development. Retirado de https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/eu-raw-milk-prices_en.pdf (27 de Julho).

Eurostat, 2016, "Milk and Milk Products - 30 years of quotas: Statistics Explained". Retirado de <https://ec.europa.net/eurostat/statisticsexplained> (24 Julho 2020).

Eurostat, 2020. "Price indices of the means of agricultural production, input (2015 = 100) - annual data". Retirado de https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=apri_pi15_ina&lang=en

Eurostat, 2020a, "Milk and Milk Product Statistics: Statistics Explained". Retirado de <https://ec.europa.net/eurostat/statisticsexplained> (24 Julho 2020).

Eurostat, 2020b, "Production of Milk on Farms", Production Datasets. Retirado de <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/TAG00041> (24 Julho 2020)

Eurostat, 2020c, "Number of Dairy Cows", Production Datasets. Retirado de <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/product?code=tag00014> (24 Julho 2020).

Eurostat, 2020d, "Collection of Cow's Milk", Production Datasets. Retirado de <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/TAG00037> (24 Julho 2020).

FAO, 2019, "Dairy Market Review: Overview of Global Dairy Market Developments in 2018", March. Retirado de https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.fao.org/3/ca3879en/ca3879en.pdf&ved=2ahUKEwiz_dy1z5rrAhVCtHEKHd0lAu8QFjACegQIBRAC&usg=AOvVaw0W_SjltNi359Aase6immgAm (14 Agosto 2020)

FAO, 2020, "Milk and Dairy", Trade and markets - commodity Markets". Retirado de <http://www.fao.org/economic/est/est-commodities/dairy/en/> (3 Agosto 2020)

FENALAC, 2018, "O Setor Leiteiro Português – Importância Económica e Social.", apresentação em powerpoint realizada no Fórum "Leite – Produto Nacional de Excelência", Palácio Benagazil em Lisboa, 3 de Abril de 2018.

GPP, 2015, "Produção Legislativa no Quadro da PAC: PAC 2014-2020 - Primeiro Ano de Aplicação". Apresentação no Conselho de Presidentes CAP, Tomar, 24 de Novembro.

GPP, 2017, "Análise Sumária da Evolução das Características Estruturais das Explorações Agrícolas – Inquérito à Estrutura das Explorações Agrícolas 2016". Retirado de https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwia4qCQ7NnrAhUF2uAKHVhEA-8QFjAAegQIBBAB&url=https%3A%2F%2Fwww.gpp.pt%2Fimages%2FAgricultura%2FEstatisticas_e_Analises%2FEstatisticas%2FAnaliseEstruturaExplAgricolas2016.pdf&usg=AOvVaw0fnlj2DzzkfoeqWW5TLyc_ (26 Agosto 2020)

GPP, 2020. Amostra RICA 2018 das explorações de leite da OTE 450 no continente português. Dados cedidos pelo GPP.

Granier, M., 2018, "The EU Dairy Sector: Main Trends, Challenges and Prospects". European Parliament Research Service, PE 630.345, Dezembro.

Hoogwegt Group, 2019, "Correlation Between Dairy and Crude Declining", Horizons, 16(10), 21 de Outubro.

IFAP, 2020a, "Pagamento Redistributivo". Retirado de <https://www.ifap.pt/pagamento-redistributivo-regras> (28 Julho 2020)

IFAP, 2020b, "Vaca Leiteira". Retirado de <https://www.ifap.pt/vla-regras> (28 Julho 2020)

IFAP, 2020c "Regime da Pequena Agricultura". Retirado de <https://www.ifap.pt/rpa-regras> (28 Julho 2020)

IFAP, 2020d, "Jovens Agricultores". Retirado de <https://www.ifap.pt/pja-regras> (28 Julho 2020)

IFAP, 2020e, "Greening". Retirado de <https://www.ifap.pt/greening-regras> (28 Julho 2020)

IFAP, 2020f, "Manutenção da Actividade Agrícola em Zonas Desfavorecidas". Retirado de <https://www.ifap.pt/mzd-pdr2020-regras> (30 Julho 2020)

IFAP, 2020g, "Vacas em Aleitamento". Retirado de <https://www.ifap.pt/val-regras> (30 Julho 2020)

IFAP, 2020h, "Redução da Produção de Leite de Vaca". Retirado de <https://www.ifap.pt/web/guest/reducao-leite-regras> (4 Agosto 2020)

INE, 2015. NUTS 2013: As novas unidades territoriais para fins estatísticos. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística (INE). file:///C:/Users/lcost/Downloads/NUTS2013.pdf

INE, 2016, "Estatísticas da Produção e Consumo de Leite: 2015". Retirado de https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=274313299&att_display=n&att_download=y (25 Agosto 2020)

INE, 2020, "Produção de Leite por Localização Geográfica (NUTS II – 2013). Retirado de https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0008609&contexto=bd&selTab=tab2&xlang=PT (25 Agosto 2020)

Lampkin N, Stolze M, Meredith S, de Porras M, Haller L, Mészáros D, 2020. Using

Eco-schemes in the new CAP: a guide for managing authorities. IFOAM EU, FIBL and IEEP, Brussels.

Macrotrends, 2020, "Milk Futures – Price and Chart". Retirado de <https://www.macrotrends.net/futures/milk> (10 Novembro 2020)

Matthews, A., 2019, "Why Farms Numbers Must Continue to Fall". Retirado de <http://capreform.eu/why-farm-numbers-must-continue-to-fall/> (4 Agosto 2020)

OECD, 2017. *Trust and Public Policy. How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*. Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)

OECD/FAO, 2018, "Agricultural Outlook 2018-2027 – Dairy and Dairy Products". Retirado de <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.agrioutlook.org/commo>

[dities/AgriculturalOutlook2018Dairy.pdf&ved=2ahUKEwi865WdIbTrAhXu1uAKHc9qAuc4ChAWMAF6BAgDEAE&usg=AOvVaw3HecnWnBGqkRFGXV-s9pAA](#) (24 Julho 2020)

Pordata, 2020, Pequenas e médias empresas em % do total de empresas: total e por dimensão. Retirado de <https://www.pordata.pt/Portugal/Pequenas+e+m%C3%A9dias+empresas+em+percentagem+do+total+de+empresas+total+e+por+dimens%C3%A3o-2859-248025> (21 Agosto de 2020).

PWC, 2020, "The On-Going Modernization of China's Dairy Sector". Retirado de <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.pwccn.com/en/food-supply/publications/modernizationofchinadairyindustry.pdf&ved=2ahUKEwiDqKa8mLHrAhX7DmMBHRq3DRQQFjABegQIAxAB&usg=AOvVaw1wtOBrLZMfkFoxq0eTaaKT> (22 Agosto 2020)

Ribeiro, O., 1945, Portugal: O Mediterrâneo e o Atlântico. Lisboa: Letra Livre, 2011.

Science for Environment Policy, 2015. Ecosystem Services and the Environment. In-depth Report 11 produced for the European Commission, DG Environment by the Science Communication Unit, UWE, Bristol. Available at: <http://ec.europa.eu/science-environment-policy>

Voz do Campo, 2020, "A Importância das Pastagens e Forragens em Portugal: Estado Atual e Perspetivas Futuras." Retirado de <http://vozdocampo.pt/2018/10/12/a-importancia-das-pastagens-e-forragens-em-portugal-estado-atual-e-perspetivas-futuras/> (26 Agosto 2020)

Anexo

Quadro-Síntese do Impacto da PAC Pós 2013 nos Resultados Económico-Financeiros das Explorações Especializadas na Produção de Leite de Vaca do Continente

CENÁRIOS	Sistemas Leite Representativos:							
	CONT	LNC	INC	SUL	S1_LNC	S2_LNC	S3_LNC	S4_LNC
Margem Bruta EUR/ton	98,1	88,0	133,3	113,9	92,3	84,1	96,8	82,8
CENÁRIO BASE - 2018:								
Margem Bruta com pagamentos ligados EUR/ton	98,1	88,0	133,3	113,9	92,3	84,1	96,8	82,8
Rendimento Líquido da Exploração EUR/UTA	18 112	17 879	21 370	14 069	35 366	25 640	18 555	10 345
Remuneração do Trabalho Familiar EUR/UTAf	25 335	24 170	21 327	53 089	79 380	51 919	30 812	10 626
CENÁRIO 1 - 2023:								
Margem Bruta com pagamentos ligados EUR/ton	98,1	88,0	133,3	113,9	92,3	84,1	96,8	82,8
Rendimento Líquido da Exploração EUR/UTA	18 415	18 229	21 428	14 255	35 837	25 907	18 889	10 814
Remuneração do Trabalho Familiar EUR/UTAf	25 761	24 646	21 385	53 801	80 444	52 464	31 371	11 112
CENÁRIO 1 - 2027:								
Margem Bruta com pagamentos ligados EUR/ton	98,1	88,0	133,3	113,9	92,3	84,1	96,8	82,8
Rendimento Líquido da Exploração EUR/UTA	17 449	17 033	22 228	13 323	32 030	25 114	17 868	8 530
Remuneração do Trabalho Familiar EUR/UTAf	24 400	23 018	22 185	50 233	71 841	50 846	29 661	8 746
CENÁRIO 2 - 2023:								
Margem Bruta com pagamentos ligados EUR/ton	98,1	88,0	133,3	113,9	92,3	84,1	96,8	82,8
Rendimento Líquido da Exploração EUR/UTA	17 061	16 807	20 440	13 058	32 506	24 252	17 528	8 910
Remuneração do Trabalho Familiar EUR/UTAf	23 854	22 710	20 397	49 215	72 917	49 088	29 092	9 141
CENÁRIO 2 - 2027:								
Margem Bruta com pagamentos ligados EUR/ton	98,1	88,0	133,3	113,9	92,3	84,1	96,8	82,8
Rendimento Líquido da Exploração EUR/UTA	15 801	15 347	20 650	11 887	28 319	23 307	16 226	6 443
Remuneração do Trabalho Familiar EUR/UTAf	22 078	20 721	20 607	44 734	63 457	47 161	26 912	6 586
CENÁRIO 3 - 2023:								
Margem Bruta com pagamentos ligados EUR/ton	88,5	78,3	123,5	105,4	83,5	75,0	86,4	52,2
Rendimento Líquido da Exploração EUR/UTA	15 558	15 306	19 108	11 384	28 892	22 364	15 970	6 900
Remuneração do Trabalho Familiar EUR/UTAf	21 736	20 664	19 065	42 806	64 752	45 237	26 484	7 059
CENÁRIO 3 - 2027:								
Margem Bruta com pagamentos ligados EUR/ton	88,5	78,3	123,5	105,4	83,5	75,0	86,4	52,2
Rendimento Líquido da Exploração EUR/UTA	14 298	13 846	19 319	10 214	24 705	21 198	14 668	4 433
Remuneração do Trabalho Familiar EUR/UTAf	19 960	18 676	19 276	38 324	55 292	42 859	24 304	4 505