

A agricultura portuguesa e o futuro da PAC pós-2013

*Apresentação pública do Documento elaborado pelo Grupo de Peritos criado pelo
Despacho n.º 7164/2010 do Ministro da Agricultura,
do Desenvolvimento Rural e das Pescas*

Francisco Avillez (Coordenador)

Professor Emérito do ISA/UTL e Coordenador Científico da AGROGES, Sociedade
de Estudos e Projectos

29 de Outubro de 2010

1. Introdução

Um dos principais desafios com que a humanidade irá ser confrontada nas próximas décadas será o de ser capaz de conciliar:

- a **segurança do abastecimento alimentar** que se prevê vir a exigir um aumento da produção agrícola mundial de 70% até 2050
- com a **sustentabilidade ambiental** num contexto de crescente intensificação produtiva e de expansão das áreas cultivadas

2. Objectivos da PAC pós-2013

Para que as agriculturas da UE-27 e de Portugal possam contribuir para que este desafio seja ultrapassado com sucesso, vai ser necessária a criação de condições que assegurem:

- o aumento da produção de bens alimentares e de matérias-primas agrícolas capazes de competir quer em mercados cada vez mais alargados e concorrenciais, quer em mercados de proximidade, com base em práticas agrícolas respeitadoras do ambiente, da saúde pública e do bem-estar animal;
- a mitigação das alterações climáticas, através da redução das emissões de gases com efeito de estufa, do aumento do sequestro do carbono e da produção de energias renováveis, e o aumento da resiliência dos ecossistemas a essas alterações;
- a protecção e valorização sustentada dos recursos naturais, da biodiversidade e das paisagens agrícolas e rurais;
- o fortalecimento e diversificação do tecido económico e social das zonas rurais, e a melhoria do seu património, valorizando a sua diversidade e aproveitando plenamente o respectivo potencial natural, humano e produtivo.

3. Área de intervenção no contexto da PAC pós-2013

Para que as agriculturas da UE-27 e de Portugal possam contribuir para que este desafio seja ultrapassado com sucesso, vão ser necessárias políticas públicas adequadas no âmbito de seis diferentes áreas de intervenção:

- Regulação dos mercados e estabilização dos preços e dos rendimentos agrícolas;
- Apoio aos produtores agrícolas pelo fornecimento de bens públicos de base;
- Apoio complementar aos produtores agrícolas pelo fornecimento de bens públicos ambientais suplementares;
- Apoios específicos à agricultura em sectores e zonas rurais mais vulneráveis;
- Promoção da inovação e competitividade da produção agrícola e florestal;
- Apoio ao desenvolvimento, à integração e à diversificação económica dos territórios rurais.

4. Regulação dos mercados e estabilização dos preços e rendimentos agrícolas

Objectivos a atingir:

- contribuir para o **combate à volatilidade dos preços agrícolas;**
- contribuir para um **maior equilíbrio de forças entre os agentes económicos nas fileiras agro-alimentares;**
- contribuir para uma mais eficaz **cooperação internacional na gestão dos stocks públicos e privados de bens alimentares.**

4. Regulação dos mercados e estabilização dos preços e rendimentos agrícolas (cont.)

Instrumentos a adoptar:

- Criação de uma **“safety net”** baseada num reforço dos **actuais mecanismos de intervenção ou na adopção dos CCP ou do ACRE** (dependendo da Ronda de Doha da OMC);
- Legislação no âmbito da **melhoria da segurança e transparência dos mercados de derivados**;
- Harmonização progressiva dos **sistemas de seguros agrícolas nacionais** com possibilidade de **co-financiamento pela PAC**;
- Legislação no âmbito do estabelecimento de **contratos ao longo das fileiras agro-alimentares** que reforcem a **posição** dos produtores agrícolas;
- Criação de **condições institucionais e financeiras** que contribuam para uma mais eficaz **cooperação internacional no âmbito da gestão** dos stocks públicos e privados de bens alimentares.

4. Regulação dos mercados e estabilização dos preços e rendimentos agrícolas (cont.)

Comparação com a proposta DGAGRI:

Objectivos e instrumentos relativamente semelhantes com a “novidade” da proposta DGAGRI quanto à inclusão no 2º Pilar de medidas de gestão de riscos dos mercados agrícolas baseadas quer em instrumentos de estabilização dos rendimentos, quer nos seguros agrícolas

5. Apoios directos aos produtores agrícolas

Objectivos a atingir:

- uma **mais equitativa repartição dos apoios** entre EMs de dentro de cada EM
- uma **maior legitimidade ambiental e territorial** dos apoios
- uma **maior racionalidade do nível dos apoios e das respectivas contrapartidas**

5. Apoios directos aos produtores agrícolas (cont.)

Instrumentos a adoptar:

- **Pagamento base por superfície** que visa compensar todos produtores agrícolas em actividade efectiva pelos sobrecustos decorrentes das normas sanitárias, ambientais e éticas em vigor, as quais são consequência do fornecimento de bens públicos ambientais de base
- **Pagamentos complementares aos produtores agrícolas orientados para o fornecimento de bens públicos ambientais suplementares**, que visam a viabilização de sistemas de ocupação e uso dos solos agrícolas e agro-florestais e de práticas agrícolas adequadas, a integrar no 1º e 2º Pilar da PAC
- **Pagamentos específicos aos produtores agrícolas associados com as agriculturas de sectores e zonas com reconhecidas vulnerabilidades naturais e sócio-económicas.**

5. Apoios directos aos produtores agrícolas (cont.)

Comparação com a proposta DGAGRI:

Sistema de pagamentos directos aos produtores com uma concepção semelhante, mas com algumas diferenças:

- quanto ao objectivo atribuído ao pagamento base
- quanto aos níveis de apoio directo nos diferentes EM e dentro de cada EM da UE-27;
- quanto à existência ou não de um “tecto” por exploração agrícola associado com o pagamento base e relacionado com o respectivo volume de emprego;
- quanto a tipo de bens públicos ambientais a integrar no 1º e 2º pilares
- quanto ao tratamento mais ou menos explícito da problemática da pequena agricultura e do emprego em zonas rurais.

6. Políticas de promoção da inovação e da competitividade da produção agrícola e florestal

Objectivos a atingir:

Promoção de sistemas de produção agrícola e florestal economicamente competitivos e ambientalmente sustentáveis, baseados em tecnologias muito eficientes no uso dos recursos naturais e energéticos e orientados para a produção de bens alimentares e de matérias primas agrícolas de qualidade reconhecida.

6. Políticas de promoção da inovação e da competitividade da produção agrícola e florestal (cont.)

Instrumentos a adoptar:

Adopção de um conjunto diversificado de medidas de politica capazes de:

- apoiar a **investigação e o desenvolvimento, a extensão e a formação**, no contexto da competitividade económica e da sustentabilidade ambiental, agrícola e florestal;
- incentivar a realização de **investimentos que assegurem simultaneamente ganhos de eficiência económica, de criação de emprego e de sustentabilidade ambiental**, nomeadamente, no que se refere à mitigação e adaptação às alterações climáticas;
- apoiar a **comercialização e a promoção de produtos agrícolas** nos mercados comunitários e internacionais.

6. Políticas de promoção da inovação e da competitividade da produção agrícola e florestal (cont.)

Comparação com a proposta DGAGRI:

Propostas globalmente semelhantes em que o GP insiste, mais explicitamente, na necessidade futura de fundos para apoiar a investigação a uma sua melhor articulação com os restantes fundos comunitários.

7. Políticas de apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais

Objectivos a atingir:

Contribuir para a coesão e vitalidade económica e social dos territórios rurais, com base no fortalecimento e diversificação do respectivo tecido económico e social e de forma a assegurar uma melhoria sustentável da qualidade de vida e da atractividade das zonas rurais.

7. Políticas de apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais (cont.)

Instrumentos a adoptar:

- Políticas orientadas para:

- ✓ a **diversificação da economia rural**;
- ✓ o desenvolvimento das **infra-estruturas e serviços** de âmbito local;
- ✓ a **mobilização e organização dos agentes económicos e sociais locais**;
- ✓ o apoio à **investigação e ao desenvolvimento**, à **extensão e à formação**, para a inovação e integração nos múltiplos processos de transição em curso no mundo rural;

7. Políticas de apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais (cont.)

- Políticas orientadas para (cont.):
 - ✓ a **opção por mecanismos de intervenção suficientemente flexíveis e inovadores**, de forma a permitir a dita orientação territorial específica e a articulação multi-sectorial, multi-escala e multi-actores, assim como, para o reforço da importância futura da abordagem do tipo “*bottom up*”;
 - ✓ a **criação de uma política comunitária de desenvolvimento rural com estratégia própria e programação e gestão específicas**, territorialmente dirigidas, integradas e coordenadas, cujo **financiamento seria principalmente garantido em conjunto por vários fundos sectoriais e pelos Fundos Estruturais** que operam no âmbito da política regional e de coesão, a que se juntaria um **contributo relevante do FEADER**.

7. Políticas de apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais (cont.)

Comparação com a proposta da DGAGRI:

- Propostas com uma concepção semelhante, sendo, no entanto, de sublinhar:
 - ✓ uma maior explicitação da problemática das **alterações climáticas** pela DGAGRI;
 - ✓ a integração de **medidas de gestão dos riscos associados com os mercados agrícolas** no 2º Pilar pela DGAGRI, quando o GP o equaciona no contexto do 1º Pilar

8. Conclusões

- ✓ O documentos do GP e da CE têm conteúdos bastante semelhantes
- ✓ O núcleo central do documento da CE é o novo sistema de pagamentos directos aos produtores cuja concepção é potencialmente favorável à viabilidade futura das explorações agrícolas portuguesas
- ✓ Um impacto efectivamente favorável sobre a viabilidade futura das explorações agrícolas portuguesas vai depender, no entanto, da forma como se vier a concretizar a aplicação em Portugal do novo sistema de pagamentos directos aos produtores

8. Conclusões (cont.)

- ✓ São, no essencial, os seguintes os principais factores que irão influenciar o impacto sobre a viabilidade futura das explorações portuguesas do novo sistema de pagamentos directos aos produtores:
 - valor mínimo das ajudas directas por hectare de SAU a aplicar aos EM da UE-27;
 - integração nesse valor mínimo de, apenas, o pagamento base, ou de pagamento base mais o pagamento complementar ambiental, ou de todos os pagamentos previstos pelo novo sistema;
 - alteração do valor actual das despesas do 1º e 2º Pilar, mas com manutenção do valor total do orçamento agrícola de cada EM;
 - alteração do valor actual do orçamento agrícola de cada EM.

8. Conclusões (cont.)

Neste contexto o **Grupo de Peritos** está a trabalhar na construção de diferentes **cenários alternativos** baseados nos seguintes pressupostos base:

- admite-se a manutenção pós-2013 do valor actual nominal do Orçamento Agrícola da UE e da sua composição em 2 Pilares e de acordos de Doha próximos das propostas da UE;
- admitem-se três alternativas relativamente ao valor e composição dos orçamentos agrícolas de cada EM:
 - ✓ manutenção do valor e da composição de 2013 (**Cenário de referência**);
 - ✓ manutenção do valor de 2013 mas com transferências entre os respectivos 1º e 2º Pilares (**Cenário de mudança sem redistribuição entre EM**) ;
 - ✓ alterações pós-2013 do valor e da composição dos orçamentos agrícolas de cada EM (**Cenário de mudança com redistribuição entre EM**);
- admitem-se diferentes hipóteses alternativas quanto ao valor a atribuir no futuro aos apoios directos aos produtores nos diferentes EM e aos valores a assumir pelo pagamento base e pelos pagamentos complementares dentro de cada EM.