

A agricultura portuguesa e o futuro da PAC pós-2013

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

4 de Outubro de 2010

Composição do Grupo de Peritos (Despacho n.º 7164/2010 do MADRP)

Francisco Avillez (Coordenador)	Professor Emérito do Instituto Superior de Agronomia (ISA), Universidade Técnica de Lisboa (UTL) e Coordenador Científico da AGROGES, Sociedade de Estudos e Projectos
Alfredo Cunhal Sendim	Agricultor, licenciado em Engenharia Zootécnica pela Universidade de Évora
António Alberto Gonçalves Ferreira	Licenciado pelo ISA, empresário agrícola
Arlindo Cunha	Professor Associado Convidado da Faculdade de Economia e Gestão, Universidade Católica Portuguesa
Elisabete Figueiredo	Socióloga, Doutorada em Ciências Aplicadas ao Ambiente, Professora Auxiliar na Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas, Universidade de Aveiro. Investigadora do GOVCOPP – Unidade de investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas
Fernando Oliveira Baptista	Professor Catedrático do ISA, UTL
José Manuel Lima Santos	Professor Associado do ISA, UTL
Luis Vasconcellos e Souza	Licenciado pelo ISA, presidente da AGROMAIS
Mário de Carvalho	Professor Catedrático do Departamento de Fitotecnia, Universidade de Évora
Miguel Sottomayor	Professor Auxiliar da Faculdade de Economia e Gestão, Universidade Católica Portuguesa
Orlando Rodrigues	Professor do Instituto Politécnico de Bragança
Raul Jorge	Professor Associado do ISA, UTL e assessor do Primeiro-Ministro para os Assuntos Agrícolas
Teresa Pinto Correia	Geógrafa, Professora da Universidade de Évora, Escola de Ciências e Tecnologia (ECT) e Instituto de Ciências Agrárias Mediterrânicas (ICAAM)

Índice

1.	Introdução	1
2.	Áreas de intervenção, prioridades, objectivos e instrumentos da PAC pós-2013	3
2.1.	Políticas de regulação dos mercados e estabilização dos preços e dos rendimentos agrícolas	3
2.2.	Políticas de apoio directo aos produtores agrícolas	5
2.2.1.	Políticas de apoio aos produtores agrícolas pelo fornecimento de bens públicos de base	6
2.2.2.	Políticas de apoio complementar aos produtores agrícolas pelo fornecimento de bens públicos ambientais suplementares	7
2.2.3.	Políticas de apoio específico às agriculturas de sectores e zonas rurais mais vulneráveis	9
2.3.	Políticas de promoção da inovação e da competitividade da produção agrícola e florestal	9
2.4.	Políticas de apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais	10
3.	Pressupostos base para análise do futuro da PAC pós-2013	12

1. Introdução

Um dos principais desafios com que a humanidade irá ser confrontada à escala planetária durante as próximas décadas será o de ser capaz de conciliar a **segurança do abastecimento alimentar** com a **sustentabilidade ambiental**.

De facto, a oferta de bens alimentares saudáveis para fazer face ao aumento da população mundial, à melhoria dos respectivos níveis de rendimento e ao combate à fome no mundo, irá implicar, segundo as mais recentes previsões, um crescimento da produção vegetal e animal de cerca de 70% até 2050.

Como alcançar este crescimento da produção agrícola, assegurando, simultaneamente, a conservação da biodiversidade, uma gestão sustentável dos recursos naturais, a mitigação e adaptação às alterações climáticas, a valorização das paisagens rurais e a contribuição para a vitalidade e coesão económica e social dos territórios rurais, é o grande desafio que a agricultura deverá vencer a nível mundial, com a participação de todas as regiões e o pleno aproveitamento dos seus recursos e potencial humano.

As agriculturas da União Europeia (UE), em geral, e da portuguesa, em particular, deverão contribuir para que este desafio seja ultrapassado com sucesso, o que irá implicar, na opinião do Grupo de Peritos (GP) criado pelo Despacho n.º 7164/2010 do MADRP, uma contribuição para:

- 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 respectivo património, valorizando a sua diversidade e aproveitando plenamente o potencial natural, humano e produtivo de todas elas, incluindo o das zonas menos favorecidas, em coerência com os princípios da coesão económica, social e territorial e do crescimento inclusivo consagrados nos Tratados e reafirmados na Estratégia Europa 2020.

A concretização destes objectivos irá implicar o recurso a diferentes tipos de apoios públicos às agriculturas e zonas rurais da UE, cujas principais áreas de intervenção, objectivos, instrumentos de política e condições de financiamento constituem os aspectos centrais em debate no contexto da reflexão sobre o futuro da PAC pós-2013, que o GP iniciou em Maio de 2010 e que constam deste primeiro documento de trabalho por ele elaborado no âmbito das tarefas que lhe foram atribuídas pelo despacho anteriormente referido.

2. Áreas de intervenção, prioridades, objectivos e instrumentos da PAC pós-2013

São seis as diferentes áreas de intervenção no âmbito das quais deverão estar agrupados os diversos tipos de medidas de política agrícola e rural nas próximas décadas:

- 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.

2.1. Políticas de regulação dos mercados e de estabilização dos preços e dos rendimentos agrícolas

Os principais objectivos a atingir no futuro no âmbito das políticas de preços, rendimentos e mercados agrícolas deverão ser o de promover:

- uma **estabilização dos preços** agrícolas de forma a limitar os impactos negativos sobre a produção e os rendimentos agrícolas, da volatilidade dos respectivos preços mundiais;
- um maior **equilíbrio das relações** de forças entre os produtores agrícolas e os restantes agentes económicos que com eles integram as diferentes fileiras agro-alimentares;
- uma maior **cooperação internacional na gestão dos stocks públicos e privados** de bens alimentares de forma a minimizar a volatilidade dos preços em geral e, em particular, dos impactos negativos que a alta de preços mundiais tem sobre a segurança alimentar das populações mais carenciadas.

A concretização destes objectivos vai implicar, na opinião do GP, a adopção de um conjunto diversificado de instrumentos de política.

Em primeiro lugar, a criação de uma **“safety net”** (rede de segurança) aplicável aos principais produtos agrícolas baseada, na hipótese de um acordo de Doha próximo das propostas da UE, num **reforço dos mecanismos de intervenção de mercado actualmente em vigor**, orientados prioritariamente para a estabilização dos preços e só acessoriamente para o respectivo suporte.

Na hipótese de um acordo de Doha próximo das posições dos EUA e do G-20, a **“safety net”** dever-se-á basear na adopção de **um sistema de pagamentos do tipo dos “Counter-Cyclical Payments” (CCP)** ou de um **sistema do tipo do “Average Crop Revenue Election” (ACRE)** semelhantes aos adoptados nos EUA, salvaguardadas as restrições orçamentais que venham a existir. Trata-se de dois sistemas alternativos que visam garantir que os produtores agrícolas não recebem, para um conjunto muito alargado de produtos, preços (no caso dos CCP), ou receitas (no caso das ACRE), inferiores a determinados limiares previamente definidos com base em preços, áreas e produtividades, administrativas ou históricas de âmbito nacional, regional e individual e cujos valores respeitam um conjunto de condições e de plafons máximos pré-estabelecidos.

Em segundo lugar, a criação, na UE, de legislação capaz de contribuir para uma melhoria da segurança e transparência dos mercados de derivados aonde se integram os mercados de futuros das matérias primas agrícolas. O principal objectivo desta legislação deverá ser o de combater, o mais eficazmente possível, os movimentos especulativos que, cada vez mais frequentemente, perturbam o funcionamento dos mercados em causa, através da sua contribuição para a crescente volatilidade dos preços agrícolas mundiais.

Em terceiro lugar, uma harmonização progressiva dos **sistemas de seguros agrícolas nacionais ao nível comunitário, com possibilidade de co-financiamento** no âmbito da PAC.

Em quarto lugar, a adopção a nível comunitário de medidas que promovam as condições necessárias ao estabelecimento de **contratos ao longo das fileiras agro-alimentares** que contribuam para o reforço da posição dos produtores agrícolas no contexto do respectivo processo de formação de preços e, conseqüentemente, para uma mais justa repartição do valor acrescentado gerado pela cadeia dos principais produtos alimentares.

Em quinto lugar, um envolvimento mais activo da UE na **criação de condições institucionais e financeiras** que contribuam para uma maior **cooperação internacional** no âmbito da gestão dos stocks públicos e privados de bens alimentares.

2.2. Políticas de apoio directo aos produtores agrícolas

Os produtores agrícolas da UE beneficiam, actualmente, de diferentes tipos de apoios:

- os que resultam das medidas de suporte de preços (MSP) de mercado em vigor no contexto das actuais políticas de preços e mercados agrícolas;
- os que são consequência das ajudas directas à produção (ADP) resultantes dos pagamentos aos produtores baseados nas quantidades produzidas, nas áreas cultivadas, ou no número de animais elegíveis;
- os que resultam do regime de pagamento único (RPU) de que as respectivas explorações agrícolas actualmente beneficiam;
- os que decorrem das chamadas indemnizações compensatórias (IC) aos produtores agrícolas que desenvolvem a sua actividade nas zonas desfavorecidas;
- os que resultam das chamadas medidas agro-ambientais (MAA).

O futuro dos apoios ao rendimento dos produtores agrícolas gerados pelas MSP está directamente relacionado com o futuro das políticas de preços e mercados. A provável reorientação no sentido do reforço da função de estabilização dos preços e da diminuição do respectivo suporte irá conduzir a uma progressiva redução das transferências de rendimento em causa.

No que se refere às ADP e ao RPU, isto é, do conjunto daquilo que passaremos a designar por Ajudas Directas (AD), é de esperar alterações significativas que apontam no sentido de uma maior racionalidade económica e legitimidade social e territorial, o que irá implicar:

- uma mais equitativa repartição dos respectivos apoios entre Estados-Membros (EM) e dentro de cada EM por territórios e tipos de agricultura;
- uma maior racionalidade do nível do apoio e das respectivas contrapartidas.

As IC irão ser muito provavelmente ajustadas de forma a reflectirem de forma mais rigorosa e equitativa a compensação pelos “handicaps” associados com as zonas desfavorecidas em geral e, em particular, com as agriculturas e zonas rurais mais vulneráveis.

No que diz respeito às MAA são de esperar no futuro alterações que assegurem, não só uma sua maior adequação aos diferentes tipos de bens públicos ambientais a promover, como também uma sua maior capacidade para assegurar um mais alargado fornecimento dos bens públicos em causa.

Por estes motivos, é opinião do GP, que a PAC pós-2013 deverá integrar um **sistema de apoios directos aos produtores** constituído por:

- um apoio aos produtores agrícolas pelo fornecimento de bens públicos de base;

- apoios complementares aos produtores agrícolas pelo fornecimento de bens públicos ambientais suplementares;
- apoios específicos aos produtores associados com as agriculturas de sectores e zonas rurais mais vulneráveis.

O primeiro tipo de apoio deverá beneficiar a totalidade dos produtores agrícolas da UE que se sujeitem ao conjunto de condicionalidades que venha a ser julgado necessário.

O segundo tipo de apoio destinar-se-á, apenas, aos produtores cujos sistemas de ocupação e uso dos solos agrícolas e florestais contribuam para o fornecimento de bens públicos ambientais suplementares.

O terceiro tipo de apoio aos produtores agrícolas será orientado, apenas, para a viabilização de sistemas de produção associados com os sectores e zonas rurais mais vulneráveis.

2.2.1. Políticas de apoio aos produtores agrícolas pelo fornecimento de bens públicos de base

Este primeiro tipo de apoio aos produtores agrícolas deverá assumir, no futuro, a forma de um **pagamento directo base por superfície (PBS)**, cujo objectivo deverá ser o de **compensar os produtores agrícolas da UE dos sobrecustos decorrentes das normas sanitárias, ambientais e éticas em vigor e não exigidas pelos nossos parceiros comerciais de Países Terceiros, as quais decorrem da garantia do fornecimento de bens públicos de base no âmbito da UE.**

Os valores de PBS a atribuir poderão ser diferenciados por regiões ou por tipos de orientação produtiva e ajustados por outros critérios objectivos não discriminatórios, visando garantir a proporcionalidade face aos sobrecustos incorridos e promover a equidade no suporte aos rendimentos.

Para evitar uma futura capitalização dos **PBS** no valor da terra e para reforçar a sua eficácia e legitimidade vai ser indispensável que estes pagamentos:

- estejam ligados a um produtor titular de uma produção agrícola efectiva e comprovável e não à terra por ele cultivada e correspondam ao respeito por determinadas condicionalidades pré-estabelecidas;
- digam respeito a um contrato renovável correspondente a um período de tempo pré-determinado e não a um direito com duração ilimitada;
- correspondam a direitos que não possam ser nem vendidos nem transmitidos para terceiros, mesmo quando associados com a transmissão de terra, ficando, portanto, a atribuição dos

novos direitos dependente do estabelecimento de um contrato entre a administração pública e os futuros beneficiários.

No que se refere às condicionalidades a respeitar por quem vier a beneficiar dos **PBS** importa realçar todas aquelas que venham a ser consideradas relacionadas com as imperfeições de mercado e as externalidades negativas subjacentes aos bens públicos de base cujo fornecimento se pretende assegurar.

A introdução de um **PBS** com um valor inferior ao valor médio do conjunto das ajudas directas actualmente em vigor tem como consequência que o seu financiamento ficará, à partida, garantido pelos respectivos fundos do 1º Pilar, levantando-se, apenas, a questão de saber:

- os recursos orçamentais que irão ficar disponíveis após o PBS, os quais serão tanto maiores quanto mais reduzido for o valor atribuído a este tipo de pagamento;
- o destino a dar às disponibilidades orçamentais que venham, assim, a ser geradas, as quais poderão vir a ser integradas quer no 1º, quer no 2º pilares da PAC, ser ou não redistribuídos entre EM e aplicados na concretização dos objectivos visados no âmbito de cada uma das três restantes áreas de intervenção da PAC que iremos de seguida apresentar.

2.2.2. Políticas de apoio complementar aos produtores agrícolas pelo fornecimento de bens públicos ambientais suplementares

O objectivo das políticas de apoio ao fornecimento de bens públicos ambientais suplementares consiste na promoção de sistemas de ocupação e uso dos solos agrícolas e agro-florestais que contribuam para:

- a preservação e recuperação da biodiversidade;
- a conservação e valorização das paisagens;
- uma maior estabilidade climática, ou seja, para a redução das emissões dos GEE e para o aumento do sequestro de carbono e para uma melhor adaptação dos sistemas de agricultura às alterações climáticas;
- uma melhor gestão dos recursos naturais (solo e água);
- uma maior resiliência aos fogos e às inundações.

As medidas de política actualmente em vigor que directa ou indirectamente contribuam para a promoção destes objectivos (medidas agro-ambientais, ICs, condicionalidades associadas com o RPU e algumas acções de âmbito territorial) parecem-nos ser insuficientes para assegurar um nível adequado de fornecimento de bens públicos ambientais e sociais nas diferentes regiões da UE.

Dada a diversidade dos sistemas de agricultura praticados nas diferentes regiões da UE e a heterogeneidade dos bens públicos que lhe estão ou poderão estar associados, o tipo de apoios a adoptar, neste contexto, pela PAC pós-2013 deverá corresponder:

- quer a pagamentos capazes de compensar as perdas de rendimento ou os aumentos de custos decorrentes das mudanças nas práticas agrícolas que venham a estar associadas com o fornecimento de bens públicos;
- quer a pagamentos complementares capazes de viabilizar sistemas de ocupação e uso dos solos agrícolas e agro-florestais responsáveis pelo fornecimento de bens públicos e cuja inviabilização, em mercados cada vez mais alargados e concorrenciais, conduziria ou a uma sua intensificação ambientalmente indesejável ou ao seu abandono.

O sistema de apoios ao fornecimento de bens públicos ambientais suplementares actualmente em vigor está integrado, à excepção de alguns apoios pontuais que podem ser concedidos ao abrigo do artigo 68º do Regulamento (CE) n.º 73/2009, no 2º pilar da PAC no âmbito do Eixo 2 dos Programas de Desenvolvimento Rural (PDR) dos diferentes EM. Esta opção, apesar de continuar a justificar-se em relação a alguns tipos de apoios que será necessário adoptar na PAC pós-2013, não constitui em muitos casos a solução mais adequada, uma vez que a sua aplicação no âmbito do 2º pilar depende:

- do co-financiamento nacional sem justificação no que se refere aos bens públicos de âmbito transnacional ou de manifesto interesse comum;
- de mecanismos de acompanhamento muito exigentes e com custos de transacção elevados que são dispensáveis em alguns tipos de apoios agro-ambientais.

Neste contexto, parece-nos justificar-se, no futuro, o apoio ao fornecimento de determinados bens públicos genéricos (biodiversidade, paisagem, ...), no âmbito do 1º pilar, com base em pagamentos directos financiados a 100% pela PAC a sistemas de produção específicos cuja viabilidade futura, sujeita a condicionalidades previamente definidas, venham a ser considerados, ao nível dos diferentes Estados-Membros, como essenciais do ponto de vista ambiental.

Assim sendo, o futuro financiamento dos apoios agro-ambientais deverá passar a ser enquadrado não só no contexto do 2º Pilar da PAC, mas também no seu 1º Pilar através do pagamento directo complementar pelo fornecimento de bens públicos ambientais aos sistemas de maior valor ambiental, modulado em função de critérios objectivos de ponderação da natureza, quantidade e valia desses bens públicos. A efectiva capacidade de diferenciação nos instrumentos desta área de intervenção, em função da diversidade dos territórios rurais europeus, será determinante para a futura eficácia deste tipo de medidas.

2.2.3. Políticas de apoio específico às agriculturas de sectores e zonas rurais mais vulneráveis

Em nossa opinião, justifica-se, ainda, considerar no âmbito do 1º Pilar uma área de intervenção focalizada no apoio à agricultura em sectores e zonas rurais mais vulneráveis ou desfavorecidos, ou seja, mais directamente vinculada a objectivos de coesão económica, social e territorial e de apoio activo à inclusão e pleno aproveitamento de todo o potencial natural, humano e produtivo de agriculturas e zonas rurais europeias. Essa área de intervenção deve traduzir-se, não só em instrumentos de aplicação geral em toda a União (ICs ou similares), como também deverá incluir uma margem de decisão e intervenção subsidiária dos EM para a concessão de pagamentos complementares anuais específicos aos agricultores ligados a tipos de agricultura e/ou zonas economicamente mais vulneráveis, mas que desempenhem funções importantes na sustentabilidade demográfica e social e na ocupação e ordenamento do território. Para esta área de intervenção torna-se particularmente relevante a possibilidade de complementaridade multi-fundos, ou entre fundos de sectores diferenciados, assim como mecanismos que suportem um maior envolvimento de outros sectores da sociedade nas questões rurais. Esta integração só poderá ser fomentada se for possível alguma flexibilidade no desenho das medidas, que permita um certo grau de formatação (*targetting*) específica para cada território.

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

Conciliar, à escala planetária, a segurança do abastecimento alimentar com a sustentabilidade ambiental vai exigir das agriculturas da UE, num contexto de mercados cada vez mais alargados e concorrenciais e de uma procura crescentemente exigente do ponto de vista do ambiente, da saúde pública e do bem-estar animal, a prática de sistemas de produção agrícola e florestal competitivos, tecnologicamente evoluídos e muito eficientes no uso dos recursos naturais e energéticos.

Neste contexto, vai ser necessário, na opinião do GP, que a PAC pós-2013 integre, para além dos pagamentos base e complementares anteriormente referidos, medidas de políticas 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.

No contexto actual, o financiamento dos dois últimos grupos de medidas está integrado no 2º Pilar da PAC no âmbito do Eixo 1 dos PDR dos diferentes EM, dependendo o primeiro grupo de medidas de financiamentos nacionais e comunitários integrados principalmente em componentes não-agrícolas do Orçamento da UE.

A disponibilidade e origem dos fundos a aplicar futuramente no âmbito do apoio à investigação e o desenvolvimento, à extensão e à formação no domínio agrícola vai, assim, depender em grande medida de decisões exteriores à PAC pós-2013, as quais deverão, no entanto, estar sujeitos a orientações coerentes com os objectivos de desenvolvimento agrícolas e rurais visados ao nível da UE e de cada EM. Uma eventual redistribuição entre EM dos fundos que venham a ser libertados com a substituição das ajudas directas pelo **PBS** e respectivos pagamentos complementares propostos, poderá, no entanto, permitir que, por exemplo, se venha a integrar no 2º Pilar da PAC verbas a afectar à investigação e ao desenvolvimento.

2.4. Políticas de apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais

Contribuir para a coesão e vitalidade económica e social futura dos territórios rurais dos diferentes EM deve constituir, na opinião do GP, um dos principais objectivos da PAC pós-2013, em coerência com os princípios e objectivos de coesão definidos nos Tratados e a prioridade ao crescimento inclusivo afirmada na Estratégia Europa 2020.

A criação de condições que assegurem uma maior e mais sustentável competitividade da produção agrícola e florestal e a viabilização de sistemas de ocupação dos solos agrícolas e florestais fornecedores de bens públicos, apesar de constituírem contribuições necessárias para a revitalização futura das zonas rurais, não são, no entanto, suficientes para garantir o desejável fortalecimento e diversificação do tecido económico e social da maior parte dos territórios rurais da UE, sem os quais não será possível alcançar uma melhoria sustentável da qualidade de vida das regiões em causa e, consequentemente, a sua atractividade futura.

Neste contexto, e tendo também em conta os objectivos de coesão económica, social e territorial, vai ser necessário reforçar no âmbito da PAC pós-2013 as 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.

O financiamento deste tipo de medidas de política tem-se baseado, no essencial, nas verbas dos Eixos 3 e 4 dos PDR dos diferentes EM integrados no contexto do 2º Pilar da PAC. No futuro, a origem dos fundos manter-se-á a mesma, dependendo o seu valor quer das transferências que se venham a verificar entre os 1º e 2º Pilares e entre os diferentes EM, quer das opções que estes venham a adoptar nos seus programas de desenvolvimento rural.

Em qualquer circunstância o desenvolvimento socioeconómico das zonas rurais da UE deve ser equacionado muito para além dos objectivos e medidas de política a integrar na PAC pós-2013, tornando-se, para o efeito, necessário um repensar da estratégia de desenvolvimento rural europeia que, para ser efectiva, terá de ter escala e meios suficientes e ser dirigida a todos os agentes económicos. Mais do que uma simples articulação entre as medidas financiadas pelo FEADER, pelo FEDER, FC ou FSE, parece-nos ser oportuno, face à especificidade e dimensão dos desafios que enfrentam as zonas rurais, especialmente as de menor densidade e mais remotas, 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. Para tal, é fundamental criar condições para 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*”.

3. Pressupostos base para análise do futuro da PAC pós-2013

Para que o GP possa analisar o impacto futuro da PAC sobre a agricultura portuguesa e enquadrá-lo no contexto dos impactos sobre as restantes agriculturas da UE, vai ser indispensável definir diferentes orientações alternativas de evolução futura da PAC e quantificar as suas principais implicações.

Importa, desde logo, sublinhar que a análise que o GP se propõe realizar se enquadra mais no contexto daquilo que nos parece ser possível vir a acontecer e menos naquilo que consideraríamos ser desejável que acontecesse. Por outro lado, é necessário referir que o GP está consciente que uma grande parte das consequências e resultado da PAC pós-2013 vão depender, principalmente, das opções que vierem a ser tomadas no quadro da “margem de manobra” nacional.

Um exercício deste tipo não é fácil porque são inúmeras as alternativas em causa:

- O orçamento agrícola da UE manter-se-á o mesmo depois de 2013, ou será aumentado, ou será reduzido?
- Ir-se-ão manter os dois pilares da PAC ou passarão a ser apenas 1 ou mais do que 2?
- Cada um dos EM manterá o seu actual orçamento agrícola, ou verificar-se-á uma redistribuição entre pilares dentro de cada EM e/ou entre EM?
- Quais os compromissos que irão ser estabelecidos no contexto da Ronda de Doha da OMC?
- Como é que se irá proceder à substituição das ajudas directas actualmente em vigor por outros tipos de pagamentos directos aos produtores?
- A existir um pagamento directo base por superfície (PBS) que valor médio é que assumirá para o conjunto da UE e de que forma é que será ajustada por cada EM?
- A existirem pagamentos complementares de que tipo serão e que valores médios assumirão?
- Que montantes correspondentes aos fundos actualmente afectos às ajudas directas (ADP+RPU) irão ficar disponíveis após a aplicação do pagamento directo base por superfície (PBS) e pagamentos adicionais complementares?
- De que forma é que os montantes irão ser repartidos entre Pilares e EM?

- De que forma se irá tomar em consideração a reconhecida diversidade de territórios e agriculturas da UE?

Para avaliar as principais implicações de algumas das diferentes opções anteriormente referidas, o GP já propôs a realização de estudos de cenarização dos resultados de diferentes alternativas baseadas nos seguintes pressupostos base.

Primeiro, admite-se a manutenção pós-2013 do valor actual do Orçamento Agrícola da UE e da sua composição em 2 Pilares e de acordos de Doha próximos das propostas da UE.

Segundo, admitem-se três alternativas relativamente ao valor e composição dos orçamentos agrícolas de cada EM:

- manutenção do valor e da composição de 2013;
- manutenção do valor de 2013 mas com transferências entre os respectivos 1º e 2º Pilares;
- alterações pós-2013 do valor e da composição dos orçamentos agrícolas de cada EM.

Terceiro, admitem-se hipóteses alternativas quanto aos valores a atribuir ao PBS e respectivos pagamentos complementares.

Quarto, admitem-se duas alternativas quanto à afectação dos fundos orçamentais excedentários após **PBS** e pagamentos complementares:

- transferências entre os 1º e 2º Pilares de cada EM assegurando que o peso relativo do orçamento agrícola de cada EM não se altera pós-2013;
- transferências entre os 1º e 2º Pilares de cada EM, assumindo-se uma transferência de fundos entre EM baseada em chaves de repartição a estabelecer para cada pilar, com base em critérios equitativos, com especial atenção à repartição dos meios do 1º Pilar em função dos novos objectivos, instrumentos e correspondentes fundamentos a considerar neste âmbito.

Importa, finalmente, sublinhar que os estudos em curso se baseiam, no essencial, na informação disponível na RICA, IFAP e INE e que têm como objectivo analisar, para diferentes cenários alternativos da PAC pós-2013, os impactos sobre a viabilidade das explorações agrícolas portuguesas e respectivos rendimentos líquidos, assim como, as principais consequências sectoriais e regionais das alterações previstas.