



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Mestrado em Administração Pública

Pedro Jorge Rosa Borges

“As medidas de apoio e os incentivos fiscais ao sector agrícola português no contexto da Política Agrícola Comum e da evolução do mercado agrícola mundial”

Relatório de Estágio no âmbito do Mestrado em Administração Pública desenvolvido na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Agradecimentos

Início este Relatório de Estágio, realizado no âmbito do Mestrado em Administração Pública com um agradecimento especial à pessoa que, para além de me mostrar as qualidades técnicas e pessoais necessárias à liderança e harmonização de uma equipas, foi capaz de conceder-me uma confiança que eu acharia de todo improvável na realização do meu estágio na Direção de Finanças de Coimbra : Sra Conceição Oliveira César, obrigado!

Foi de facto através desta confiança em mim depositada que comecei a envolver-me e a redigir pareceres, quando a completa realização não era possível, de processos de inspeção tributária, desde o seu início até à notificação e eventual direito de audição (elementos que iremos apresentar na primeira parte deste relatório). Esta confiança, que se baseou na minha curiosidade natural e interesse pela equidade e justiça fiscal, permitiu-me ter acesso a documentos, aplicações informáticas, linhas de raciocínio e, numa acepção geral, casos, para além dos limites aos quais um estagiário na área dos procedimentos administrativos de inspeção tributária se deveria cingir. Mais do que uma imersão no mundo do trabalho que o Estágio pretende ser, a Sra Conceição permitiu-me, de facto, trabalhar.

Pela fonte extraordinária de motivação, pela crença nas minhas capacidades, e pela solidariedade e simpatia diárias de que fez prova durante aquele período da minha vida, reitero portanto este agradecimento.

À equipa da EAII, que sempre se disponibilizaram para fazer face às minhas dúvidas e curiosidades juridico-procedimentais.

Ao Dr Jaime Devesa, Director das Finanças de Coimbra, que, tendo concordado na orientação do meu Estágio, mas, que por pré-disposições legais não pôde vir a ser o meu Orientador, não obstante ter-me ajudado na definição mais pormenorizada do contexto da ideia que lhe apresentei, e cujos conhecimentos me permitiram encarar este relatório com mais pragmatismo.

Ao Dr Licínio Lopes, por ter aceite naquelas circunstâncias e talvez um pouco “em cima da hora” ser o meu Orientador de Estágio.

Aos Inspectores das Finanças e ao diverso pessoal de apoio, que me acolheram na instituição com simpatia e respeito, apesar do carácter temporário do estágio, e que, não obstante as críticas que lhes são dirigidas, cumprem o seu trabalho para a justiça fiscal entre todos os cidadãos, o que constitui o seu objectivo profissional primário, independentemente das políticas fiscais empreendidas pelos governantes e que fomentam muitas vezes o descontentamento da população face aos que pretendem garantir a realização da lei.

Aos meus pais e à minha irmã, que apesar da distância fazem de tudo para estarem permanentemente comigo, e são os possibilitadores desta que espero ser mais uma etapa do meu percurso académico.

Às minhas colegas de estágio e aos meus amigos, que sempre estiveram disponíveis para me apoiar.

A todos estes e aos demais que tiveram influência directa ou indirecta na realização deste relatório bem como do estágio, fica portanto o meu agradecimento pelo tempo dispensado com um jovem que, de acordo com um sonho, pretende crescer com esta etapa.

Pedro Jorge Rosa Borges, nº de estudante 2006005605
Setembro de 2014

Introdução Geral

“Aquele que ama a prática sem teoria é como o navegador que embarca no navio sem leme e compasso e que nunca sabe para onde ele se pode lançar”.

Leonardo da Vinci (traduzido por nós)

Esta sentença do génio que foi Leonardo da Vinci, pareceu-nos extraordinariamente aplicável à filosofia subjacente ao conceito de estágio. De facto, entendemos que o estágio deve ser uma experiência de aplicação prática de conhecimentos retirados da teoria, e não, como por vezes ouvimos, uma mera primeira abordagem ao contexto do trabalho, pelo menos no que diz respeito aos estágios curriculares realizados sob alçada de um Mestrado.

Acreditamos pois que esta experiência (e que para muitos estudantes de mestrado não significa o primeiro contacto com o Trabalho), deve assumir-se enquanto tal, partindo da realidade de que os alunos de Mestrado (excluem-se os mestrados integrados) iniciam este tipo de funções temporárias com conhecimentos teóricos que, no entender de Da Vinci (e cuja visão partilhamos), permitem saber para onde “se estão a lançar”.

Iniciamos este relatório sobre as actividades desenvolvidas no âmbito do estágio, pois, em concordância com o preceito de Da Vinci, e tal como tivemos hipótese de formular nos agradecimentos iniciais, foi-nos dada a oportunidade de Trabalhar, para além da mera aprendizagem de realismos práticos aplicados na instituição que, pelo seu carácter público, é conformada por procedimentos legalmente estipulados.

Consideramos esta distinção de pressupostos quanto à realização do estágio, pois muitas vezes, tivemos oportunidade de ouvir de colegas de outras instituições, estudantes ou não, as limitações no acesso a informações ou elementos relevantes para apreciação de casos práticos, remetendo os estagiários para funções mais acessórias e eventualmente muito diferentes das pretendidas, até ao limite da realização do relatório de estágio durante o período do próprio estágio. Tal parece-nos contraditório com a perspectiva que a realização de estágio permite, tornando-se nalguns casos numa experiência pouco entusiasmante ou cativante. Felizmente, e no nosso caso, não podemos emitir estas críticas, dada a natureza e autonomia nas funções que desempenhámos.

Estas considerações gerais feitas no que diz respeito ao estágio, é com grande orgulho, e num contexto de esperança, que apresentamos o presente relatório e investigação científica decorrente, baseados numa ideia simples, ainda que, julgamos nós, potencialmente eficaz.

A agricultura é o sector, pela sua importância primária para o ser humano, o sector de actividade que nos interessou para a realização do presente texto. Num contexto global de potencial escassez de alimentos, alicerçado a um estágio realizado na área fiscal, surgiu portanto a ideia de dedicação de uma investigação a esta actividade, fundamental como vimos, e de potencial em constante crescimento, enquanto consequência directa da evolução da população em termos planetários.

A estes princípios, contrapõe-se contudo, tal como teremos oportunidade de verificar de forma mais detalhada, a ideia estigmatizada do agricultor pobre e marginalizado da evolução exponencial da sociedade moderna, ainda que, em termos recentes, tal visão resultou numa adaptação em prol do desenvolvimento deste sector vital, acompanhado, num grau menor, das necessidades ambientalistas próprias da qualidade de vida em termos humanos expectável no seio da União Europeia.

Foi portanto este o contexto geral que suscitou a ideia de realizar uma investigação a esta área estratégica, e complexamente enquadrada em termos estruturais, partindo, para tal, do pressuposto que uma modernização do sector agrícola é fundamentalmente conexas ao desenvolvimento empresarial. Admitimos isto depois de realizar que a visão incidente sobre este sector, pelo menos no contexto português, leva ao sub-aproveitamento dum mercado produtivo que consideramos estar longe do seu potencial, isto apesar do enquadramento europeu limitador e baseado em argumentos que teremos a possibilidade de abordar mais adiante. De facto, é reconhecida a estrutura portuguesa no âmbito da agricultura, que, na sua maioria (tal como sublinha um dos documentos ao qual voltaremos a fazer referência), se constitui de “pequenos agricultores”, com parcelas de terreno produtivo de pequena dimensão, tal como confirma o facto de 68%

dos agricultores abrangidos pelos apoios comunitários terem beneficiado, em 2012, de valores até 1250€ anuais.

Esta percentagem reafirma, no nosso entender, a definição de estratégias que visem o desenvolvimento empresarial do sector, de forma a que passe a ser distinta a agricultura com finalidades de auto-consumo e a agricultura ligada ao mercado agrícola (europeu, na sua esmagadora maioria, e de acordo com os princípios de enquadramento da Política Agrícola Comum, que, tal como poderemos observar mais pormenorizadamente, desenvolve uma estratégia agrícola vinculada essencialmente ao auto-abastecimento da União-Europeia e às necessidades de menor impacto ambiental das produções agrícolas).

Desde logo, e derivado da facilidade de acesso a informações relevantes nesta matéria em termos fiscais, que partem da sujeição de carácter comercial por parte dos indivíduos que realizem esta actividade, e tendo em conta um eventual desequilíbrio deste ramo face aos outros em termos contabilísticos, já que os prédios rurais, e a sua dimensão, são indissociáveis da actividade agrícola extensiva (que admitimos ser melhor em termos qualitativos quando comparada com a agricultura intensiva). Ou seja, entendemos que o sector agrícola, fundamentalmente, sofre uma carência no âmbito das deduções relativas aos terrenos utilizados face a outros sectores de actividade que, não obstante a sua necessidade de espaço, permitem a produção, industrial ou comercial, de forma mais intensiva. Daí ter surgido a ideia de uma dedução específica, baseada na recente (2013) revogação do art.9º/33 do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA) , e subsequente (2014) obrigatoriedade de sujeição a este imposto por parte dos pequenos agricultores, que venha a constituir uma medida de apoio a este sector, mais uma vez, estratégico.

Os fundamentos da nossa investigação apresentados numa contextualização que permite entender as várias fontes que a definiram, apresentamos portanto a estrutura que servirá de guia geral à demonstração da nossa ideia.

Índice Geral

Parte I – Relatório de Estágio

I – Apresentação da Instituição acolhedora

II – Apresentação dos procedimentos de inspeção tributária observados no âmbito de realização do estágio

III – Resumo de actividades desenvolvidas

Parte II – Artigo Científico

I – Alguns dados sobre a agricultura e desenvolvimento rural ao nível intercontinental

I.1 – Análise às tendências recentes do mundo em termos populacionais e agrícolas no período 2004-2011

I.1.1 - As terras aráveis: evolução em termos de superfícies no período 2004-2011

I.1.2 - A evolução da população rural no mundo no período 2004-2011

I.1.3 - A evolução da população mundial no período 2004-2011

I.1.4 - Gráfico conclusório

I.2 - A FAO: apresentação da instituição e do desafio global da indústria alimentar – alguns dados

I.2.1 - Tendências no âmbito dos produtos vegetais

I.2.2 – Tendências no âmbito das carnes e produtos lacticínios

II – A União Europeia e a estruturação agrícola: A Política Agrícola Comum

II.1 – Uma breve apresentação do mercado agrícola europeu

II.2- Os Pilares da Política Agrícola Comum no período 2014-2020

II.2.1 – O primeiro pilar da Política Agrícola Comum – a Organização Comum de Mercado única

II.2.2 – O primeiro pilar da PAC – As ajudas directas aos agricultores

II.2.3 – O Segundo Pilar da PAC – O Desenvolvimento Rural (lato sensu)

II.3 - Conclusões no contexto para a PAC

III – Portugal e a Agricultura: uma abordagem à estrutura e dimensão do mercado português no sector alimentar

III.1 - Análise à estrutura agrícola em Portugal no período 1989-2009

III.1.1 – A evolução das superfícies agrícolas utilizadas e não utilizadas

III.1.2 – A utilização das terras agrícolas

III.1.3 – Formas de exploração da Superfície agrícola

III.1.4 -Natureza Jurídica dos agricultores portugueses

III.1.4 – Evolução do Tempo dedicado ao trabalho agrícola

III.1.5 – Conclusões acerca da estrutura agrícola portuguesa

III.2 - Alguns dados sobre o mercado agrícola português

III.3 - As Cooperativas Agrícolas Portuguesas, fiscalidade e equidade fiscal

IV – A revogação do art.9º/33 do Código do Valor Acrescentado, e os efeitos decorrentes em sede deste imposto e em sede de empresarialização comercial do sector agrícola

V – A nossa proposta de medida fiscal em sede de Imposto Sobre o Valor Acrescentado

VI – Conclusões da investigação

Parte I – Relatório de Estágio – A Direção de Finanças de Coimbra

I – Apresentação da Instituição Acolhedora

I.1 – Abordagem à estrutura

De acordo com o título, iremos nesta primeira parte abordar a apresentação geral da Direção de Finanças de Coimbra.

Desta forma, remetemos inicialmente para o Decreto-Lei nº118/2011, de 15/12, que veio fundir, com início de efeitos a 01/01/2012, três instituições para a concretização da Autoridade Tributária, tal como hoje a conhecemos: a Direção Geral de Contribuições e Impostos (DGCI), a Direção Geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) e a Direção Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários (DGITA).

Não visando um comentário sobre as razões (que variam consoante os pontos de vista) que fundamentaram esta fusão, avançamos para as suas características fundamentais, definidas por aquela lei. Assim, tal como definido pelo art.1º/1 do D.-L. 118/2011, a Autoridade Tributária e Aduaneira é um órgão sujeito à Administração directa do Estado, princípio este de administração regido pela Lei nº4/2004, com as sucessivas alterações legislativas que não iremos igualmente definir mais particularmente de forma a não extravazar do contexto apresentativo, mas que estipula no seu art.2º/1 “ *Integram a administração directa do Estado os serviços centrais e periféricos que, pela natureza das suas competências e funções, devam estar sujeitos ao poder de direcção do respectivo membro do Governo*”. Ora, no âmbito fiscal, se tivermos em atenção o art.104º (Impostos) e 201º2 (Competência dos Membros do Governo) da Constituição da República Portuguesa, entendemos que, de facto, as matérias tributárias são competência do Governo, e portanto dos seus membros, o que prefigura a administração directa da Autoridade Tributária e Aduaneira por parte do Estado.

Não obstante, estamos perante uma instituição desconcentrada, nos termos do art.1º/2 do DL 118/2011, que define a desconcentração regional (Direções de Finanças – listadas exhaustivamente pelo art.35º da Portaria 320-A/2011) e a desconcentração local (Serviços locais de Finanças). Esta desconcentração, com autonomia administrativa (já que constitui um serviço do Estado, e não uma entidade pertencente ao Estado, pelo que a AT é desprovida de personalidade jurídica), obedece ao princípio fundamental da aproximação dos serviços às populações, princípio este reiterado pelo art.3º/3 da Lei 04/2004.

Em termos internos, a Direção de Finanças de Coimbra especificamente, e com base no art.36º/2 da Portaria 320-A/2011 que prevê a possibilidade de coadjuvação, segue este padrão interno, já que não só se constitui por um Director de Finanças, mas igualmente por uma Directora de Finanças Adjunta.

Desta forma, ao Director recai a responsabilidade directa de três departamentos de ação: Divisão de Tributação e Cobrança (DTC), Divisão de Justiça Tributária (DJT) e Divisão de Planeamento e Coordenação (DPC); sendo que as duas divisões de Inspeção Tributária (DIT I e II) são indirectamente responsabilidade do Director, já que a co-adjuvação prevista no artigo enunciado, e para o caso de Coimbra, é concretizada na direcção destas duas divisões especialmente vocacionadas à prevenção e investigação, e sobre as quais incide um cariz mais efectivo da procura da justiça tributária, sendo consideradas divisões de maior carácter económica devido à sua natureza inquisitiva primária. Ainda, dirigidos pela Directora de Finanças Adjunta, salientamos o Serviço de Planeamento e Gestão de Apoio à Inspeção Tributária (SPGAI) e a Equipa de Análise Interna da Inspeção Tributária (EAIIT).

Para uma análise mais aprofundada da estrutura, remetemos para o gráfico contido no relatório de estágio da nossa colega Marta Soares, que, dado próprio tema de investigação “*Os procedimentos desenvolvidos pela Direção de Finanças de Coimbra no combate às infrações fiscais*” remete na Figura 1 o Organograma interno da Direção de Finanças de Coimbra.

(https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/25396/1/RE_MartaMoraisSoares_Economia_2014.pdf)

I.2 – Abordagem à missão e atribuições da Autoridade Tributária

Missão

No âmbito da missão da instituição, remetemos para o art.2º/1 que estatui dois níveis de actuação da Autoridade Tributária, sempre com a finalidade fiscal, económica ou protectora da sociedade: o nível nacional (administrar os impostos e outros; controlar a fronteira) e o nível supra-nacional (controlar a fronteira externa da UE, com as mesmas finalidades fiscais, económicas ou protectoras da sociedade).

Atribuições da AT

No que diz respeito às atribuições definidas pelo art.2º/2 do mesmo diploma, podemos coordená-las em alguns segmentos mais generalistas: atribuições executivas (alíneas a, b) c)), atribuições de âmbito externo (alíneas d) e i)), atribuições consultivas (alíneas e) e g)), atribuições administrativas (alínea f) e finalmente atribuições informativas no âmbito dos contribuintes (alínea h)).

Dadas as atribuições gerais, seguimos portanto para as competências específicas da Direção de Finanças de Coimbra no âmbito das atribuições específicas da Autoridade Tributária e Aduaneira, que nos são dadas pelo art.36º/1 da Portaria 320-A/2011, cujas alíneas aqui remetemos:

Artigo 36.º

Direções de finanças

1 – Às direções de finanças, compete:

- a) Assegurar as funções de orientação e controlo da administração tributária na respetiva área de jurisdição e coordenar os serviços de finanças, salvo nas matérias das atribuições das alfândegas;*
- b) Executar as atividades cometidas à AT que, por lei ou decisão superior, lhes sejam atribuídas;*
- c) Aplicar a lei tributária aos factos concretos, nos casos previstos na lei;*
- d) Executar os procedimentos técnicos e administrativos relativos à gestão tributária para os quais sejam competentes;*
- e) Instruir ou informar os procedimentos que careçam de decisão superior;*
- f) Responder aos pedidos de esclarecimento suscitados pelos contribuintes e informar exposições e outros documentos relativos à sua situação tributária;*
- g) Assegurar as atividades relacionadas com a arrecadação dos impostos e outros tributos, com exceção dos previstos no artigo seguinte, e com controlo do cumprimento da obrigação de imposto pelos sujeitos passivos;*
- h) Assegurar a contabilização de receitas e tesouraria do Estado;*
- i) Assegurar as atividades relacionadas com a inspeção tributária, desenvolvendo os procedimentos de investigação das irregularidades fiscais, de prevenção e combate à fraude e evasão fiscais que lhes sejam cometidas;*
- j) Assegurar as atividades relacionadas com a justiça tributária, desenvolvendo os procedimentos inerentes à conflitualidade fiscal suscitada pelos contribuintes ou resultante do incumprimento das obrigações fiscais;*
- k) Coordenar e controlar a atuação dos serviços de finanças no âmbito da gestão tributária e da cobrança;*
- l) Executar quaisquer outras atividades que lhe sejam cometidas por lei ou decisão superior.”*

II – Apresentação dos procedimentos de inspeção tributária observados no âmbito de realização do estágio

Neste âmbito da apresentação de procedimentos, e apesar dos conhecimentos adquiridos no local, iremos nos apoiar no Relatório de Estágio de uma colega nossa e que já referimos anteriormente, e cujo tema é especificamente vocacionado para os procedimentos tributários, pelo que constitui uma pormenorização objectiva e comprovada do que tivemos oportunidade de presenciar num contexto mais geral, já que, como enunciámos na introdução e iremos relatar mais adiante, o nosso estágio, excepto na sua vertente inicial baseada na percepção dos procedimentos, com especial foco nas notificações aos contribuintes, foi na sua maioria realizado em termos de inspeção a factos tributários e jurídicos, derivante da extraordinária confiança que nos foi atribuída pela supervisora de estágio, Conceição Oliveira César.

Desde logo, e numa ideia de abordagem pragmática, apresentamos uma esquematização simplificada dos procedimentos de inspeção tributária, desde o seu início até ao envio do relatório final, já que nesta fase várias opções são consideráveis, nomeadamente a liquidação de imposto e coimas pelos sujeitos passivos, ou a sua impugnação judicial, pelo que, extravazando aqui o contexto da entidade acolhedora, não iremos abordar.

Etapa 1: Definição do sujeito passivo de ação de inspeção (art.23º e 27º do RCPIT)

Nesta primeira etapa, existem várias fontes de informação que constituem a premissa de realização de ação de inspeção, seja ela preventiva ou correctiva. Assim, em termos genéricos, referimos a importância do art.23º do Regime Complementar do Procedimento de Inspeção Tributária (RCPIT), que evoca o Plano Nacional de Ações de Inspeção Tributária e Aduaneira (PNAITA), plano este que consideramos de vocação generalista, uma vez que não obsta à possibilidade concedida pelo nº1 em existirem outras ações de inspeção.

O PNAITA tem como pressuposto essencial a monitorização de certos sectores de actividade considerados estratégicos ou mais susceptíveis que outros em termos de comportamentos fiscais derivantes. Em termos internos, esta estratégia é repercutida pelo SPGAI que já tivemos oportunidade de abordar, já que, como o nome o indica, este trata o Planeamento e a Gestão do Apoio (nomeadamente na auditoria informática, pelo que tivemos oportunidade de verificar, mas não limitativo deste âmbito), já que, de acordo com a legislação geral, os meios de comunicação de facturas, nomeadamente e sobre as quais pesa portanto a Inspeção propriamente dita, ao investigar e averiguar a fiabilidade da informação fiscal e empresarial de fornecimento obrigatório (em termos gerais) à Autoridade Tributária.

Não obstante estes traços genéricos no âmbito preventivo, existem ainda outras fontes de informação eventualmente relevante para desencadeamento de ações de inspeção, tais como são definidas pelo art.27º/1-b) relativo a decisões sobre critérios estabelecidos pelo Director-Geral, 27º/1-c) quanto à participação e a denúncia, ou ainda o art.27º/1-d), que expressa tanto os sinais manifestos de riqueza como os pressupostos à determinação de matéria tributável por métodos indirectos (art.87º a 89º da Lei Geral Tributária), que, por exemplo para efeitos de IRC, e com concordância do art.59º do Código deste imposto, estipula variações, através do art.87º/1-c) padrões percentuais de divergências nos rendimentos que podem servir de informação no âmbito do desencadeamento de processos de inspeção tributária.

De resto e neste âmbito, remetemos ainda as fontes de informação que são decorrentes dos acordos internacionais, bem como das relações entre os demais serviços da Administração Pública quando a actuação de contribuintes em outras matérias possa envolver indícios susceptíveis de desencadear procedimentos de natureza tributária (Ex: Serviços Locais de Finanças, Polícia Judiciária, Segurança Social, Relações Internacionais, etc).

De salientar ainda, num âmbito geral, a importância preponderante que vem a ter o cruzamento de dados no seio do próprio sistema informático. Ou seja, através dos vários tipos de obrigações declarativas dos sujeitos passivos, quer anuais, mensais ou factuais (no momento do facto jurídico que os sujeite a declaração), é possível o sistema informático (SIIT) atribuir padrões de divergência entre as declarações, que, no âmbito da RCPIT, se submetem ao definido pelo art.27º/1-d).

Etapa 2 : Definição do tipo de ação e recolha de dados

Esta fase, que consideramos de forma conjunta, baseia-se na natureza do procedimento de recolha de dados a recolher. Ou seja, enquanto os Despachos Internos (DI's) ou Propostas de Inspeção (PI's) são

referentes a procedimentos de consulta interna de dados derivante de factos casuais (denúncias) ou relacionados com outros casos sob inspeção (divergências ou desvios), ou ainda no âmbito de relações externas (por exemplo, no âmbito de controlo de bens em circulação); as Ordens de Serviço (ou Ordens de Inspeção - OI's) visam a recolha de dados concretos junto dos sujeitos passivos, pelo que carece de credenciação dos funcionários (art.46º RCPIT) e de outros pressupostos como o âmbito (geral ou parcial conforme os impostos susceptíveis de desvio) ou a extensão temporal (períodos de tributação sujeitos a inspeção).

De notar que os DI's podem extinguir-se por falta de indícios de prática de ilícito/infração fiscal, ou, no caso contrário, darem origem a OI's para apuramento da realidade tributária do(s) Sujeito(s) Passivo(s).

Etapa 3: Notificação Prévia (Carta-Aviso) – Art.49º RCPIT

Entendemos que esta etapa, em termos gerais, consiste numa presunção fundamental de inocência que permite ao Sujeito Passivo alvo de Procedimento de inspeção tributária em colaborar com a Administração Fiscal de forma a apurar a realidade material sobre a qual se fundamenta a inspeção (art.s9º e 48º do RCPIT), sendo que é dispensada a notificação prévia dos sujeitos passivos no âmbito das excepções estabelecidas pelo art.50º/1 do mesmo Regime, nomeadamente, quando esta possa vir a comprometer o êxito da ação inspectiva (art.50º/1-f) RCPIT).

Etapa 4: recolha de elementos – Art.s 53º a 59º do RCPIT

Tal como indicado, esta fase respeita à recolha de elementos, que pode ser interna (sem necessidade de deslocação de inspectores, geralmente quando os factos podem ser apurados com base em informações já declaradas pelo contribuinte) ou externa (com necessidade de deslocação para recolha de elementos de inventários ou facturas), dentro dos parâmetros gerais da credenciação dos inspectores, estipulação da Ordem de Serviço e dados nela contidos quanto aos âmbitos temporal e fiscal (tipo de impostos alvos de inspeção). Destacamos neste título o art.56º, que fornece critérios precisos de apuramento de factos e recolha dos devidos elementos, bem como o art.57º, que numa aproximação mais geral, possibilita a utilização de técnicas de auditoria contabilística para realização de recolha dos elementos, nomeadamente no âmbito das amostragens de stocks e facturas.

Destacamos ainda o art.58, que se prende com a regularização voluntária, no decorrer do procedimento de inspeção, por parte do contribuinte, e que, não obstante não constituir o fim da ação inspectiva, deve ser mencionada no Relatório Final, já que este refere os impostos devidos e coimas ou sanções aplicáveis.

Etapa 5: Notificação do Projecto de Relatório

Apurados os factos com base nos elementos recolhidos interna ou externamente, é realizado um projecto de relatório, após notificação do fim da ação inspectiva (Nota de Diligência, art.61º/1 RCPIT), e que por sua vez é comunicado ao contribuinte para efeitos, nomeadamente, do exercício do Direito de Audição Prévia, reconhecido pelo art.60º do mesmo diploma, no âmbito do qual, com fundamento no Projecto de Relatório, o contribuinte pode emitir as suas alegações prévias no que diz respeito aos factos supostamente apurados no âmbito da recolha de elementos. Esta garantia dada ao contribuinte, permite a este expôr a sua visão dos elementos recolhidos pelos inspectores, e discordar dela nos prazos referidos no mesmo artigo. Tal como referido pelo Relatório de Estágio sobre o qual nos apoiamos aqui, tal direito é de natureza constitucional, nomeadamente sob alçada do art.32º/10 da Constituição da República Portuguesa.

Etapa 6 – Notificação do Relatório Final de Inspeção

Tal como se depreende do exercício de Direito de Audição, o Relatório Final deve dar uma resposta àquele direito, através de uma resposta fundamentada perante a qual o Inspector considera válidas ou não as alegações do contribuinte, podendo, perante estas, corrigir a matéria colectável de imposto, contudo nunca de forma a prejudicar o Sujeito Passivo.

Importa aqui distinguir os conceitos de apuramento da matéria tributável por métodos directos (art.81º da LGT) e métodos indirectos (art.87º a 89º- A LGT), já que o segundo caso, devido à sua natureza, pode ser

alvo de uma sétima etapa por parte do Sujeito Passivo, e ao abrigo dos art.91º a 94º da mesma LGT, e que definem o pedido de revisão da matéria tributável (apurada, portanto, por métodos indirectos, ou seja, com base em indicadores desenvolvidos com base nas declarações e que permitem uma concepção dos valores médios de outros sujeitos passivos no mesmo ramo de actividade e região.

Referida portanto esta esquematização sucinta do Procedimento inspectivo em matéria tributária, seguimos com a resenha das actividades desenvolvidas durante o estágio.

III – Resumo das actividades desenvolvidas

Iniciamos portanto esta última parte no âmbito da apresentação do Estágio e do seu contexto infra-estrutural.

Assim, as actividades, no tom normalmente suposto de evolução gradual da complexidade dos elementos apresentados aos estagiários, foram durante os dois primeiros meses, essencialmente de aprendizagem sobre a instituição, funcionamento, e sobre os procedimentos administrativos inerentes ao serviço realizado pela Equipa de Análise Interna de Inspeção Tributária.

Numa segunda fase (cerca de 2 meses), realizámos inspeções em sede documental, e portanto internas e sujeitas a Despacho, nomeadamente em sede de Imposto sobre o Rendimento Singular, na sua acepção das declarações de rendas prediais, através do cruzamento de dados facultados tanto pelo sujeitos passivos como pelas entidades com obrigatoriedade declarativa de pagamentos efectuadas aos condóminos.

Neste âmbito, deparámo-nos, entre vários outros, com um caso de inspeção onde o Direito de Audição foi exercido, tendo tido o privilégio de realizar a resposta a este no âmbito do Relatório Final, já que, de forma geral, os projectos de relatório já eram formalmente definidos.

Esta resposta ao direito de audição deste contribuinte em particular foi certamente fundamental para a confiança depositada em mim pouco depois, e que me levou, nos últimos meses, a tratar, desde a recepção de informações relevantes transmitidas por outros órgãos do Estado até ao envio do Relatório Final, dois casos mais complexos, que diziam respeito a rendimentos auferidos em territórios estrangeiros (França e Dinamarca).

Não podendo obviamente transmitir qualquer tipo de informação mantida ao abrigo do sigilo, enunciamos contudo os âmbitos de actuação, e que se prenderam com rendimentos obtidos portanto no estrangeiro, mas que se tornaram complexos (ou seja, para além da mera conferência de pagamento de impostos num ou outro território) devido às alegações realizadas, em ambos, em sede de Direito de Audição.

De facto, enquanto o primeiro previa um regime especial derivante de uma residência condicionada, o segundo prendeu-se com formas de pagamentos, nomeadamente, ajudas de custo.

Não podendo adiantar mais detalhes, fica contudo a ideia de agradecimento devido à minha supervisora, que muito contribuiu para o fortalecimento dos meus conhecimentos, e que possibilitou-me presenciar e realizar tarefas que eu julguei, de todo, inalcançáveis.

Parte II - Artigo científico

“As medidas de apoio e os incentivos fiscais ao sector agrícola português no contexto da Política Agrícola Comum e da evolução do mercado agrícola mundial”

Tal como anunciado na Introdução Geral do presente Relatório de Estágio, iremos, nesta segunda parte, desenvolver uma investigação do enquadramento jurídico da actividade agrícola em dois âmbitos que consideramos indissociáveis: o âmbito das políticas internacionais (mundiais e europeias) e o âmbito do enquadramento nacional.

Podemos portanto retirar a ideia metodológica, da explicitação sucinta do parágrafo anterior, de que a presente investigação se fará em termos qualitativos na sua maioria, não esquecendo porém que as análises estatísticas, ainda que básicas como teremos oportunidade de ver, são necessariamente consideradas em termos quantitativos. Desde logo reiteramos o conceito duma investigação teórica (e portanto desprovida de estudos de caso) de carácter misto.

Para este efeito, iremos iniciar a nossa discussão com a apresentação da Food and Agriculture Organization of the United Nations (doravante designada por FAO), instituição de carácter director no enquadramento agrícola, isto no contexto conhecido de todos da potencial escassez de alimentos em termos planetários nas próximas décadas. De seguida abordaremos o âmbito europeu e comunitário, mais especificamente através duma análise elementar à Política Agrícola Comum da União Europeia, programa este de fundamental importância para o sector português, quer na sua adequação ao mercado mundial, quer no seu aspecto legislador relevante em termos nacionais. Finalmente, analisaremos dados estatísticos quanto à actividade agrícola portuguesa, no seu âmbito estrutural mas também produtivo, de forma a entender a legislação em vigor que apresentaremos, fundamentalmente no âmbito fiscal, e a partir da qual decorrerão aquelas que podem ser propostas de interesse nacional relevante no apoio aos agricultores.

Esta estruturação parte de duas características específicas do mercado agrícola, que são o seu carácter essencial para o ser humano (entenda-se aqui a indústria alimentar, apesar da nossa investigação também integrar, nomeadamente para efeitos económicos, a indústria florestal não alimentar), e o seu crescimento contínuo, independente de tendências por produtos considerados alternativos (tendo por exemplo, nomeadamente, a recomendação da ONU de aumentar o consumo de insectos), de acordo com a própria evolução populacional.

Estes dois factores são explicativos da escolha do presente tema: fundamentar o que poderiam ser medidas nacionais, com eventual potencial de internacionalização, de forma a ajudar os agricultores portugueses num contexto de aumento da população mundial, redução das Superfícies Agrícolas Utilizadas no planeta e derivante possível escassez dos bens alimentares. Ou seja, essencialmente, como apoiar os agricultores portugueses, no âmbito da PAC, a desenvolver um tecido agrícola empresarial sólido que lhes permita exportar produtos agrícolas que se adequem às necessidades planetárias.

Este desenvolvimento do tecido empresarial português, para além das vantagens óbvias que decorrem dos elementos assumidos nas linhas anteriores desta introdução, pode igualmente ser, em termos nacionais e não exclusivamente económicos, um factor importante no âmbito da ocupação homogênea do território, da luta contra o abandono das terras agrícolas, facilitador de explorações produtivas de carácter extensivo, e restrictor duma população tendencialmente virada para o emprego do sector terciário.

Pedimos igualmente e desde já desculpas por qualquer erro, omissão ou falta de detalhes do presente trabalho, sendo que, desejando uma abordagem ampla inicial de forma a objectivar o sistema agrícola nacional, uma “funilização” de enquadramentos, dados e normas pareceu-nos o melhor meio de apresentar a nossa ideia tendo em conta a generalidade dos elementos que a definiram e fundamentar, existindo, por tal, o risco de não apreciação de elementos que poderão ser considerados por outros como fundamentais.

Apresentamos portanto e de seguida a estrutura esquematizada (índice) da presente Investigação,

Índice

I – Alguns dados sobre a agricultura e desenvolvimento rural ao nível intercontinental

I.3 – Análise às tendências recentes do mundo em termos populacionais e agrícolas no período 2004-2011

I.1.1 - As terras aráveis: evolução em termos de superfícies no período 2004-2011

I.1.2 - A evolução da população rural no mundo no período 2004-2011

I.1.3 - A evolução da população mundial no período 2004-2011

I.1.4 - Gráfico conclusório

I.4 - A FAO: apresentação da instituição e do desafio global da indústria alimentar – alguns dados

I.2.1 - Tendências no âmbito dos produtos vegetais

I.2.2 – Tendências no âmbito das carnes e produtos lacticínios

II – A União Europeia e a estruturação agrícola: A Política Agrícola Comum

II.4– Uma breve apresentação do mercado agrícola europeu

II.5- Os Pilares da Política Agrícola Comum no período 2014-2020

II.2.1 – O primeiro pilar da Política Agrícola Comum – a Organização Comum de Mercado única

II.2.2 – O primeiro pilar da PAC – As ajudas directas aos agricultores

II.2.3 – O Segundo Pilar da PAC – O Desenvolvimento Rural (lato sensu)

II.6 - Conclusões no contexto para a PAC

III – Portugal e a Agricultura: uma abordagem à estrutura e dimensão do mercado português no sector alimentar

III.1 - Análise à estrutura agrícola em Portugal no período 1989-2009

III.1.1 – A evolução das superfícies agrícolas utilizadas e não utilizadas

III.1.2 – A utilização das terras agrícolas

III.1.3 – Formas de exploração da Superfície agrícola

III.1.4 -Natureza Jurídica dos agricultores portugueses

III.1.4 – Evolução do Tempo dedicado ao trabalho agrícola

III.1.5 – Conclusões acerca da estrutura agrícola portuguesa

III.2 - Alguns dados sobre o mercado agrícola português

III.3 - As Cooperativas Agrícolas Portuguesas, fiscalidade e equidade fiscal

IV – A revogação do art.9º/33 do Código do Valor Acrescentado, e os efeitos decorrentes em sede deste imposto e em sede de empresarialização comercial do sector agrícola

V – A nossa proposta de medida fiscal em sede de Imposto Sobre o Valor Acrescentado

VI – Conclusões da investigação

I – Alguns dados sobre a agricultura e desenvolvimento rural ao nível internacional

I.1 - Análise às tendências recentes do mundo em termos populacionais e agrícolas

De acordo com o já dito, focaremos inicialmente e especialmente a nossa análise nas tendências mundiais em termos de áreas aráveis, percentagem rural da população e a própria população mundial, baseando-nos para tal em dados publicados pelo Banco Mundial (constituído elementarmente pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – IBRD, 1944, e pela Associação Internacional de Desenvolvimento – IDA, definida pelo Banco Mundial enquanto fundo para os países mais pobres).

Estas análises não aprofundadas são apresentadas aqui num âmbito de contextualização generalizada do presente trabalho, de forma a entender de forma relativamente clara a potencialidade social mas igualmente económica do mercado agrícola que se constitui na nossa opinião, enquanto pilar fundamental (em termos humanitários) da economia mundial, e mercado estratégico no âmbito da actividade agrícola nacional, mas igualmente europeia.

Iniciamos esta sub-parte com a evolução das terras aráveis no período 2004-2011, baseada nos dados fornecidos pelo Banco Mundial no seu site oficial:

I.1.1 – As terras aráveis: evolução em termos de superfícies no período 2004-2011

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total (em hectares)	1389664100	1390041740	1388356780	1379338190	1386583310	1387247110	1387918490	1396174240
Varição (%homóloga)	-	0,02717%	-0,12122%	-0,64959%	0,52526%	0,04787%	0,04840%	0,59483%
Varição (quadriannual)	-	-	-	-0,74305%	-	-	-	0,69170%
Varição no período	-	-	-	-	-	-	-	0,46847%

Quadro 1

O quadro anterior, de realização própria com base em dados retirados do site Data.WorldBank.org, refere as áreas aráveis de um conjunto de 172 países. Admitimos para efeitos de análise deste quadro, que por terras aráveis se entendam terras com potencial de produção agrícola.

Como podemos constatar, apesar de uma retração significativa em 2006 mas especialmente em 2007, a dimensão em hectares de terras agrícolas aumentou no período num total de 0,4685%. Ora se aplicarmos o mesmo método a dados desde o ano 2000, retirados da mesma fonte, verificamos que a evolução no período 2000-2011 foi de 1,2818%. Estes dois números refletem uma variação positiva dos hectares destinados à agricultura, sendo que em termos absolutos (e apenas no âmbito dos 172 países com dados no site do World Bank), a superfície destinada à agricultura, em termos mundiais e no período 2004-2011, aumentou em 6510140ha: cerca de 6,5 milhões de hectares (para efeitos de comparação, as terras aráveis representavam em 2011 em Portugal cerca de milhão de hectares).

Seguindo esta lógica de cálculo, e, por este relatório não querer retratar análises estatísticas pormenorizadas na escala planetária, mas sim tendo em vista um enquadramento de ideias, restringimos a lista de países em análise, sem determinação de factores fundamentais para a sua exclusão ou inclusão, senão a sua importância estratégica ou relevância reconhecida (por exemplo na Europa). Assim, obtivemos os quadro de resultados seguintes:

<i>País</i>	<i>Var.[04-11]</i>	<i>País</i>	<i>Var.[04-11]</i>
Austria	-1,659%	Angola	24,242%
Bulgaria	-1,902%	Argentina	23,633%
Switzerland	-1,028%	Australia	-0,136%
Germany	-0,193%	Brazil	7,029%
Denmark	10,137%	Botswana	15,111%
Spain	-3,937%	Canada	-5,396%
Finland	1,352%	Chile	-12,200%
France	-0,493%	China	-8,661%
Greece	-4,907%	Ethiopia	33,281%
Hungary	-4,415%	Ghana	20,000%
Ireland	-11,867%	Guinea	11,765%
Italy	-14,776%	Indonesia	-4,727%
Liechtenstein	-10,256%	India	-1,317%
Netherlands	-7,548%	Kenya	4,603%
Norway	-5,984%	Madagascar	18,644%
Poland	-11,990%	Mali	37,165%
Portugal	-28,822%	Mozambique	13,043%
Romania	0,897%	Nigeria	9,091%
Sweden	-1,732%	Paraguay	15,727%
Turkey	-13,958%	Uruguay	39,000%
United Kingdom	4,18%	United States	-4,126%

Como podemos ver dos dados acima apresentados referentes ao período 2004-2011 em alguns países, e para efeito de análise de tendências relativamente recentes como já anunciado na introdução, as áreas de terras aráveis na zona europeia (quadro da esquerda) seguem uma tendência decrescente (com exceção da Dinamarca, Reino Unido, Finlândia e Roménia), mais ou menos acentuada (Portugal a figurar enquanto líder na perda de terras deste género), em claro contraste com a maioria dos restantes países selecionados onde, nomeadamente em África e na América Latina, mas não só, as superfícies agrárias aumentaram de forma significativa, com exceção, entre outros, dos Estados Unidos da América, Indonésia, China, Chile e Canadá.

Este cenário, representativo do abandono das terras bem conhecido no âmbito dos países desenvolvidos ocidentais, aliado a uma “explosão” de terras agrícolas em países do terceiro mundo (com necessários danos ambientais) préfiguram uma mudança nos pólos mundiais de produção agrícola. Este fenómeno ainda é mais flagrante, como veremos, quando alicerçado à dimensão da população rural das nações.

1.1.2 – A evolução da população rural no mundo no período 2004-2011

Neste âmbito da evolução da população rural, os dados retirados da base do Banco Mundial são, num primeiro tempo, em termos mundiais, os determinados pela própria instituição na sua linha com o título “World” (que, por não conter dados no âmbito das terras aráveis, não foi considerada no ponto anterior), e, numa segunda fase, aos mesmos países da lista restrita que fazem parte dos quadros 2 e 3 do ponto anterior, de forma a seguir uma lógica na definição de tendências, ainda que concordamos sobre o facto do aspecto planetário das terras aráveis e a sua “correlação” com os dados de população rural possa sofrer necessários desvios face à realidade, pois daí se depreende que no ponto anterior estão em falta (não considerando Taiwan, 195 países no total), o que nos leva a um possível desvio de $(195/172)-1 = 13,37\%$ nas considerações sobre as áreas de terras aráveis.

Não obstante, segue o quadro sobre os dados mundiais em termos de evolução da população rural:

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Mundo	51,356%	50,866%	50,372%	49,875%	49,377%	48,884%	48,396%	47,920%
Varição homóloga	-	-0,954%	-0,972%	-0,986%	-1,000%	-0,998%	-0,999%	-0,982%
Varição quadrianual	-	-	-	-2,884%	-	-	-	-2,949%
Varição no período 04/11	-	-	-	-	-	-	-	-6,691%

Quadro 4

Do quadro anterior, retira-se portanto a ideia que, no período a população rural no planeta passou abaixo da barreira dos 50%, numa tendência de variação percentual decrescente que se fixou em 6,691% no período em análise. Desde 2004, pelo menos, é possível observar uma “estagnação” da variação homóloga da população rural, que se fixou entre 0,95%(2004) e 1%(2008). Ainda, se focarmos na variação nominal, a diferença entre as percentagens de 2011 e 2004 fixa-se nos -3,44%. Aplicada a um quadro, esta taxa dá-nos em termos de população real:

Pop=10⁶

Ano	Pop. Mundial	% Pop rural	Pop Rural	Varição %	Varição real
2004	6,412	51,36%	3,29	-	-
2011	6,964	47,92%	3,34	1,342%	0,04420208

Quadro 5

Ou seja, entre 2004 e 2011, a percentagem de variação percentual real de redução da população foi de 1,342%, fixando-se em 4,42 milhões de pessoas que se tornaram habitantes citadinos.

Já no que dis respeito às tendências observadas no grupo de países selecionado, apresentamos os dois quadros seguintes, que representam as variações das percentagens de população rural por país, no mesmo período de observação 2004/2011:

<i>Países</i>	<i>Var. [04-11]</i>
Austria	-3,809%
Bulgaria	-10,502%
Switzerland	-1,053%
Germany	-2,423%
Denmark	-8,576%
Spain	-3,487%
Finland	-5,378%
France	-26,425%
United Kingdom	-3,322%
Greece	-3,173%
Hungary	-10,087%
Ireland	-5,012%
Italy	-2,725%
Liechtenstein	0,466%
Netherlands	-17,728%
Norway	-9,503%
Poland	1,593%
Portugal	-9,526%
Romania	-0,022%
Sweden	-6,007%
Turkey	-14,856%

Quadro 6

<i>Países</i>	<i>Var. [04-11]</i>
Angola	-13,158%
Argentina	-15,381%
Austrália	-10,090%
Brazil	-11,990%
Botswana	-11,759%
Canada	-3,342%
Chile	-14,616%
China	-15,828%
Ethiopia	-1,788%
Ghana	-9,278%
Guinea	-4,407%
Indonesia	-10,093%
India	-3,339%
Kenya	-3,388%
Madagascar	-5,723%
Mali	-6,380%
Mozambique	-1,990%
Nigeria	-8,274%
Paraguay	-9,645%
Uruguay	-9,018%
United States	-10,111%

Quadro 7

Quanto a estes quadros, referimos nomeadamente que no âmbito dos países selecionados no Quadro 6, seguindo os padrões globais, nota-se uma clara tendência negativa, com exceção do Liechtenstein e da Polónia que viram a sua percentagem de população rural aumentar no período 2004/2011.

A queda dos valores percentuais, mais notória no seio do grupo do Quadro 7 ainda é “mais preocupante”, uma vez que não existe exceção, mas especialmente tendo em conta os valores apresentados por países como a China, o Brazil ou a Indonésia.

É portanto de notar, no âmbito comparativo dos pontos I.2.1 e I.2.2 que o aumento das terras aráveis em termos globais não nos parece contingente ao decréscimo das percentagens observadas no âmbito da população rural. Desta forma concluímos, com base na ideia geral emitida por vários autores, que a população em termos mundiais concretiza uma tendência de desertificação dos campos rurais em prol dos centros urbanos, causando desequilíbrios não só em termos de redução da população afecta à actividade agrícola, mas também relativamente à dispersão populacional.

I.1.3 – A evolução da população mundial no período 2004-2011

Decorrendo logicamente dos dois temas (pontos I.2.1 e I.2.2) anteriores, apresentamos portanto dados quanto à população mundial, de forma a exprimir uma ideia da evolução desta. Assim, em termos globais e com base nos dados retirados igualmente do site do Banco Mundial, segue o quadro da população (iremos novamente neste sub-tema realizar uma análise geral e dos dois grupos já anteriormente definidos):

Country Name	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
World	6.412.516.968,00	6.490.176.815,00	6.567.959.806,00	6.645.716.553,00	6.724.646.992,00	6.803.742.004,00	6.883.512.372,00	6.964.638.027,00
Varição homóloga	-	1,211%	1,198%	1,184%	1,188%	1,176%	1,172%	1,179%
Varição quadrianual	-	-	-	3,637%	-	-	-	3,569%
Varição no período	-	-	-	-	-	-	-	8,610%

Quadro 8

Sendo a tendência reflectida já bastante comentada e conhecida de todos, apenas indicamos a evolução de 8,61% ao longo dos 7 anos em análise, sendo que se consultarmos os dados até 2013 (não apresentados aqui), obtemos uma taxa de variação no período 2004/2013= 11,104%. Este aumento por si só, mostra a vertiginosidade do fenómeno. Ainda, nesse período de tempo (04/13), e no âmbito quadrianual (10/13), a variação mantém-se em 3,502% e em 1,156% em termos homólogos.

Portanto para além de acentuado, este aumento é constante, pelo menos nos dados a que se refere o quadro (2004-2011), a variação média anual situa-se em 1,184%.

Vejam as evoluções no âmbito dos grupos de países seleccionados:

Países	Var. [04-11]
Austria	2,866%
Bulgaria	-5,563%
Denmark	3,072%
Finland	3,062%
France	4,213%
Germany	-0,871%
Hungary	-1,340%
Ireland	12,445%
Italy	2,937%
Liechtenstein	5,641%
Netherlands	2,526%
Norway	7,866%
Poland	0,922%
Portugal	0,703%
Romania	-6,080%
Spain	8,902%
Sweden	5,067%
Switzerland	7,074%
Turkey	9,295%
United Kingdom	5,453%

Quadro 9

Países	Var. [04-11]
Angola	26,312%
Argentina	6,317%
Australia	10,993%
Botswana	7,115%
Brazil	7,024%
Canada	7,338%
Chile	7,052%
China	3,708%
Ethiopia	20,694%
Ghana	19,127%
Guinea	18,998%
India	9,952%
Indonesia	10,171%
Kenya	20,650%
Madagascar	22,043%
Mali	24,573%
Mozambique	20,268%
Nigeria	20,731%
Paraguay	13,460%
United States	6,413%
Uruguay	1,795%

Quadro 10

De acordo com a lógica dos pontos anteriores, verificamos igualmente na comparação destes dois grupos um desequilíbrio enorme.

Se atentarmos aos países com variação de população negativa, estas encontram-se, entre os países seleccionados, apenas no grupo do quadro 9 (países de âmbito europeu), sendo, numa porção significativa, a Roménia e a Bulgária (muito, presumimos, também devido às migrações destas etnias para outros países do Oeste da Europa), mas também a Húngria e especialmente a Alemanha, cujo envelhecimento da população tem sido noticiado, levando a um decréscimo da população total. No âmbito dos países com taxas de variação positiva, destacam-se a Irlanda (12,445%) e a Turquia (9,295%), taxas estas próximas dos valores apresentados pela Austrália, Índia, Indonésia e Paraguai.

Já nos países do segundo grupo (Quadro 10), notam-se os enormes aumentos no continente africano, com Angola (também em parte derivado das migrações populacionais) e o Mali, sendo que os países africanos constantes deste quadro apresentam todos taxas de variação acima ou perto (Gana e Guiné) dos 20%. Já os países do continente americano viram a sua população aumentar em valores entre os 6% e 7%, com excepção do Paraguai cuja taxa atingiu os 13,46%. A Índia e Indonésia, tal como a Austrália, apresentam taxas por volta dos 10%.

Enquanto dado de interesse que contudo não foi apresentado nos valores constantes do quadro por se tratar dum país extremamente específico em termos de expansão internacional nas últimas décadas, referimos apenas como trívio o facto da taxa de crescimento populacional dos Emirados Árabes Unidos, no período igualmente em análise, estabeleceu-se, em conformidade com os cálculos aplicados aos grupos de países seleccionados, em 143,94%, passando de cerca de 3,6 milhões de pessoas em 2004 para 8,925 milhões em 2011 (9,2 milhões em 2013).

1.1.4 – Gráfico conclusório

Em sede de conclusões no âmbito das tendências de evolução da população mundial, da sua percentagem de população rural, bem como das terras aráveis no mundo, remetemos o quadro seguinte, que

apresenta a evolução das taxas de variação (homólogas e a nível mundial) obtidas nos pontos anteriores no período 2004-2011. É notória a variação homóloga da população mundial (sempre acima de 1,1%/ano no âmbito dos dados obtidos), e da taxa representativa da população rural (perto de 1%/ano). Já as terras aráveis apresentam “inconstâncias”, contudo geralmente canalizadas entre os -0,5% e os 0,5% no período em apreço.

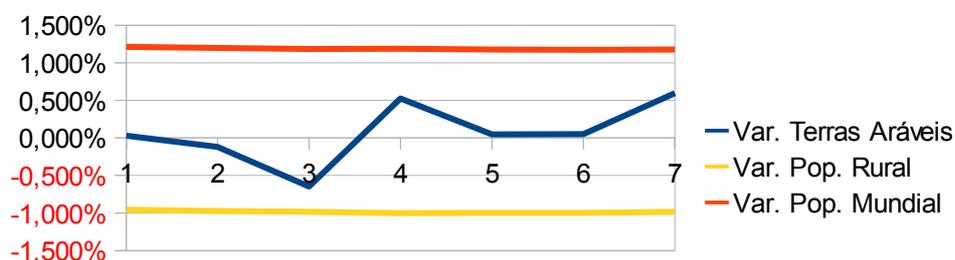


Gráfico 1

Tendo em conta portanto as necessidades de alimentação, alicerçada ao recuo da população rural afecta à actividade agrícola, sem ter em conta a inconstância da quantidade de terras aráveis disponíveis, dependentes da procura e da oferta, consideramos portanto existir fundamento para um maior reconhecimento do mercado agrícola e da sua necessidade internacional, comprovando-se que no âmbito da internacionalização, a empresarialização do sector é fundamental, não podendo recair a responsabilidade exportadora apenas às cooperativas e associações que representem pequenos e médios produtores, mas sim a esses mesmos produtores de forma a aumentar a sua eficiência e produção, ainda que sob tutela das instituições atrás enunciadas, que não deverão descuidar uma atitude impulsionadora de exportação de produtos agrícolas através da sua canalização.

I.2 – A FAO: apresentação da instituição e do desafio global da indústria alimentar

I.2.1 – A FAO: apresentação

Numa tentativa de aproximação “funilar” como admitimos na Introdução desta parte, atendemos aqui ao aspecto internacional relevante para o presente relatório, ou seja, alguns dados básicos de comprovação do mercado agrícola, e derivante potencial económico bem como necessidade humana.

Desde logo apresentamos o organismo internacional, pensado em 1943 num encontro entre 44 governos em Hot Springs, California – Estados Unidos, e concretizado em 1945 aquando da primeira Conferência da FAO no Québec – Canada, que estabeleceu o organismo do mesmo nome enquanto Agência Especializada das Nações Unidas. (1) - *cfr site FAO*

Igualmente na página de acolhimento do site são citados os objectivos da organização: “ *Os nossos três objectivos essenciais são: a erradicação da fome, insegurança alimentar e malnutrição; a eliminação da pobreza e a liderança para o progresso económico e social de todos; e, a gestão e utilização dos recursos naturais, incluindo terra, água, ar, clima e recursos genéticos para o benefício das gerações presentes e vindouras*”.

Estes objectivos afiguram-se nos enquanto linhas directrizes da organização mundial no âmbito da agricultura (lato sensu) que se veio configurar juridicamente aquando da ratificação do Tratado Internacional sobre os Recursos Genéticos das Plantas para Alimentação e Agricultura (TIRGPAA). Não iremos versar aprofundadamente sobre o conteúdo deste documento, pois tal seria extravazar largamente o âmbito do presente trabalho, contudo enunciamos o Assunto do documento disponibilizado pelo site da Comissão Europeia: “*A conservação e uso sustentável dos recursos genéticos das plantas para alimentação e agricultura, e a partilha justa e equitável dos benefícios provenientes do seu uso, em harmonia com a Convenção sobre a Diversidade Biológica, para a agricultura sustentável e segurança alimentar*”.

Mais, no âmbito dos “Comentários” na página de acesso ao documento, é referido que “*ele (n.d.r. o Tratado) estabelece um vínculo legal a um enquadramento global para a conservação sustentável dos recursos genéticos das plantas para a alimentação e a agricultura, e um sistema multilateral que combina acesso de todas as partes do Tratado Internacional a tais recursos com a partilha de benefícios de acesso comercial ou outros aos ditos [recursos]*”

Portanto, este tratado ratificado por 179 países em 2002, e vigente desde 2004, considerado um marco na história da FAO, acaba por reflectir apenas o acesso justo a recursos genéticos por parte de todos os países signatários. Tal tratado tem de facto relevância no âmbito da indústria agro-alimentar, especificamente no ramo dos recursos vegetais, onde as descobertas decorrentes de investigação que permita a melhoria dos produtos agrícolas é portanto partilhada entre os ditos países signatários. Deste modo alcança-se (ou tenta-se) uma produção vegetal definida de forma homogênea no mundo, independentemente da designação enquanto país em desenvolvimento ou desenvolvido.

Outro marco importante na história da FAO foi a limitação e enquadramento da actividade pesqueira em 1995, na ocasião dos seus 50 anos de existência, de forma a preservar a bio-diversidade num ramo agrícola em que a produção natural se encontrava (e encontra?) muitas vezes ameaçada por fracos índices de regeneração derivados da pesca intensiva.

No âmbito do presente trabalho, a FAO será fundamental na sua vertente estatística, já que iremos utilizar, como enunciado, dados contidos no Relatório Anual da FAO para 2014, no qual são sublinhados aspectos fundamentais para a determinação das mudanças em curso no mercado agrícola global e que afectam indirecta, senão directamente, os agricultores portugueses, e por consequente, a sua estrutura em termos de necessidades produtivas ou de possíveis melhoramentos.

Assim, referida a história fundamental da FAO e a sua importância para o nosso trabalho, retomemos a seguir as palavras não traduzidas dadas em Junho de 2011 pelo ex-Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, na Conferência da FAO em Roma – Itália, e que sintetiza a problemática mundial no âmbito da agricultura:

“ [...] For the price of food is being driven by long-term pressures, which will continue to boost demand yet make increasing production to meet it difficult. The global population has just passed seven billion. The latest report from the UN Population Division warns that numbers may not stabilize at nine billion, as it forecast only two years ago, but could reach 10 billion. At the same time, greater prosperity in developing countries will see three billion people moving up the food chain – an expanding middle class with a growing appetite for meat and dairy products. Grain once used to feed people is increasingly being switched to feeding animals. Population growth and increasing prosperity could alone lead to demand for food increasing by 70 per cent by 2050. This is one half of a dangerous equation. But there are also new and linked constraints on food production which cover land, energy, water and climate [...]” (2) – Anexos A e A1 - tradução

*Kofi Annan, Discurso no âmbito da Conferência FAO,
“Delivering Global Food and Nutrition Security – the Challenge of our Time”
Junho de 2011, Roma*

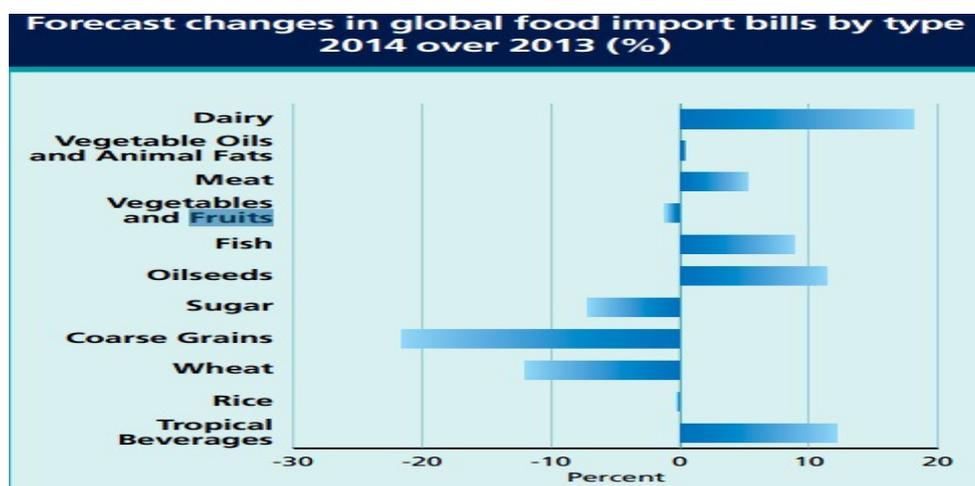
Este excerto do discurso dado por Kofi Annan (ex-Secretário-Geral das Nações Unidas) em Junho de 2011, é elucidativo do contexto internacional no âmbito da agricultura. Tal como poderemos ver mais adiante através de alguns dados retirados do Relatório FAO 2014, não só estas palavras continuam assertivas, como a pressão internacional sobre o sector agrícola aumentou, sabendo-se que este dever expandir-se, e para tal admitindo duas razões fundamentais: um mercado económico internacional em constante crescimento derivado do próprio aumento populacional; e um mercado em constante alteração, tal como sublinha o discurso quando se refere ao aumento galopante da classe média em termos de consumo agrícola, ou seja, uma procura mais vocacionada para os produtos “mais luxuosos” (pense-se em termos globais), como são exemplo a carne e produtos lácteos.

São aliás estes produtos, bem como os hortícolas, cujos níveis de produção e consumo iremos ver de seguida.

1.2.1 – O Relatório Biannual da FAO – 2014: evolução e dimensão dos mercados das carnes, dos cereais e dos produtos lácteos

Iniciamos esta sub-parte através do quadro seguinte, que retrata as importações em termos mundiais, ou seja, a procura internacional, acompanhado da primeira frase (traduzida) do capítulo explicativo do mesmo quadro retirado do FAO Biannual Report 2014 (cfr.pg131):

“A 1,29 trilhões de USD [n.d.r-Dólares Americanos], os gastos em produtos alimentares importados estão provisoriamente projectados em termos homólogos ao nível revisto no ano anterior; mas 6% abaixo do recorde de 2012, igualmente revisto. Contudo, pelo quinto ano consecutivo, a factura mundial ultrapassou um trilhão.”



Quadro 11

Deste quadro retiramos a ideia de queda notável na importação de três tipos de produtos: açúcar, cereais em grão e trigo, com valores que ultrapassam os -20% para os cereais em grão (reconhecidos enquanto fonte de alimento de animais). Os vegetais e as frutas apresentam também uma previsão negativa, embora muito menos acentuada, tal como o arroz.

No âmbito dos mercados crescentes, destacamos os das bebidas tropicais (ex: café) e dos produtos lácteos, com especial foco neste âmbito, já que a Europa em termos gerais é uma reconhecida produtora em termos mundiais deste tipo de produtos alimentares, mas também os produtos oleaginosos (ex: nozes, castanhas, avelãs, etc). De forma um pouco menos crescente, encontramos o mercado do peixe e da carne, que traduzem as mudanças no consumo da classe média mundial referidos pelo ex-Secretário-Geral das Nações Unidas no excerto de discurso que referimos atrás. No quadro (cfr-pg sgnt da FAOreport14), observamos as distribuições no mercado importador (em biliões de dólares americanos):

Import bills of total food and major foodstuffs (USD billion)												
	World		Developed		Developing		LDC		LIFDC		Sub-Saharan Africa	
	2013	2014 f'cast	2013	2014 f'cast	2013	2014 f'cast	2013	2014 f'cast	2013	2014 f'cast	2013	2014 f'cast
TOTAL FOOD	1 287	1 290	762	771	524	519	38	36	132	127	44	43
Vegetables and Fruits	219	217	160	159	59	59	3	3	14	14	3	3
Cereals	196	165	79	67	117	99	14	11	39	33	15	13
Meat	132	144	96	104	36	39	1	1	7	7	5	5
Fish	161	169	109	114	52	55	3	4	7	7	4	4
Dairy	108	128	66	79	42	49	3	3	9	10	3	4
Vegetable Oils and animal Fats	103	104	44	43	60	60	6	6	23	23	4	4
Oilseeds	80	89	27	30	53	60			4	5	1	1
Sugar	48	45	24	23	24	23	4	4	11	10	3	3
Tropical beverages	89	100	69	77	20	23	1	1	5	5	1	2

Quadro 12

Legendas:

World: mundo; *Developed*: países desenvolvidos; *Developing*: países em desenvolvimento; *LDC's*: países menos desenvolvidos; *LIFDC's*: Low-Income Food-Deficit Countries (=países com défice alimentar devido aos baixos rendimentos); *Sub-Saharan Africa*: África Sub-sahariana; *Dairy*: produtos lácteos.

Dum ponto de vista geral, consideramos ainda activo o princípio de que os países mais pobres (LDC's, LIDC's e Sub-Saharan Africa) do planeta, pela sua falta ou insuficiência de estruturas e recursos ainda não conseguem satisfazer necessidades alimentares em termos de produção nacional, contudo a tendência de descida da procura por parte destes países iniciou-se, nomeadamente no âmbito dos cereais, segundo os dizeres do relatório, em parte devido ao aumento das colheitas. Aliados às infraestruturas de transporte relativamente pouco adequadas, estes países demorarão contudo a alcançar os padrões ocidentais nas próximas décadas. Por outro lado, e tal como tivemos já oportunidade de sublinhar, as especificidades climáticas em muito condicionam as produções locais. Pelo que por estes dois factores, continua o risco de escassez de alimentos, o aumento populacional impulsionando por si só o mercado mundial.

Estes dados preliminares sobre a globalidade das importações no ramo alimentar observados, avançamos para a análise aos mercados da carne, dos produtos lácteos e dos cereais.

O mercado mundial do trigo em 2013

Seguindo a ordem utilizada no Relatório cujo alguns quadros aqui realçamos, apresentamos portanto os quadros do “World Cereal Market” (cfrpg7FAOBIannualreport2014):

	2012/13	2013/14 estim.	2014/15 f'cast	Change: 2014/15 over 2013/14
	million tonnes			%
WORLD BALANCE				
Production	659.7	715.1	701.7	-1.9
Trade¹	140.8	150.5	149.5	-0.7
Total utilization	685.6	687.9	699.2	1.6
Food	474.4	480.1	485.4	1.1
Feed	132.1	128.6	133.4	3.7
Other uses	79.0	79.1	80.5	1.8
Ending stocks	156.9	177.5	179.5	1.1
SUPPLY AND DEMAND INDICATORS				
Per caput food consumption:				
World (kg/yr)	67.1	67.2	67.2	0.0
LIFDC (kg/yr)	46.1	46.1	46.1	0.0
World stock-to-use ratio (%)	22.8	25.4	25.2	
Major exporters stock-to-disappearance ratio ² (%)	14.1	15.3	14.2	

Quadro 13

	2012	2013 estim.	2014 f'cast	Change: 2014 over 2013
	million tonnes			%
European Union	132.3	143.2	143.7	0.3
China (Mainland)	120.8	122.2	122.0	-0.2
India	94.9	93.5	96.0	2.7
United States	61.7	58.0	57.0	-1.7
Russian Federation	37.7	52.1	51.0	-2.1
Canada	27.2	37.5	29.3	-21.9
Australia	22.5	27.0	24.8	-8.1
Pakistan	23.5	24.2	25.4	5.0
Turkey	20.1	22.0	19.7	-10.5
Ukraine	15.8	21.5	19.0	-11.6
Iran Islamic Rep. of	13.8	14.0	13.5	-3.6
Kazakhstan	9.8	14.5	14.8	2.1
Argentina	8.2	9.2	10.5	14.1
Egypt	8.8	8.8	9.0	2.3
Uzbekistan	6.7	6.9	6.7	-2.9
Other countries	55.9	60.5	59.3	-2.0
World	659.7	715.1	701.7	-1.9

* Countries listed according to their position in global production (average 2012-2014)

Quadro 14

Como podemos depreender dos dados anteriores, a procura ou utilização (“utilization”) segue uma trajectória ascendente, apresentando, para o período 2013/2015, e com base em previsões, um crescimento de 1,6% muito devido ao uso enquanto alimento para animais (3,7%), aliado a um índice de consumo humano inferior, considerado em 1,1%.. Quanto ao consumo per capita, os autores prevêm uma estagnação em 0% até 2015. Já em termos de produção, e devido, na opinião dos autores, às possíveis más condições climáticas nomeadamente no Canadá, esta foi prevista num valor negativo até 2015, em 1,9%. Consequentemente, e provavelmente derivado do esgotamento dos stocks recordes de 2012 aliados a uma “má colheita 2014” que teriam reflexos nos preços praticados no mercado, a comercialização do trigo também segue um padrão de evolução negativo, apesar de menos acentuado: 0,7% no período 2013/2015.

No âmbito dos países produtores, notamos que a União Europeia é líder mundial, seguida da China, e, mais afastados, pela Índia e Estados Unidos. Em conformidade com o padrão mundial, mas num valor inferior, foi previsto um aumento da produção da União Europeia em 0,3%, com a China num patamar aproximado de crescimento de 0,2%, e a Índia, que apresenta um valor cerca de 10 vezes superior aos outros, com 2,7%, em completo contraste com os Estados, onde as previsões meteorológicas fazem acreditar numa queda de 1,7% da produção até 2015.

O mercado mundial da carne e dos produtos lácteos em 2013

Devido à natureza semelhante e porque, novamente, esta primeira parte prende-se com uma apresentação geral do mercado agrícola mundial, apresentamos de seguida os quadros extraídos do Relatório 2014 da FAO no âmbito das carnes e dos produtos lácteos:

Table 1. World meat market at a glance				
	2012	2013 <i>estim.</i>	2014 <i>f'cast</i>	Change: 2014 over 2013
	<i>million tonnes</i>			%
WORLD BALANCE				
Production	304.2	308.5	311.8	1.1
Bovine meat	67.0	67.7	68.0	0.5
Poultry meat	105.4	107.0	108.7	1.6
Pigmeat	112.4	114.3	115.5	1.1
Ovine meat	13.7	13.9	14.0	0.5
Trade	29.7	30.9	31.3	1.4
Bovine meat	8.0	9.1	9.4	3.5
Poultry meat	13.0	13.2	13.5	2.4
Pigmeat	7.5	7.4	7.2	-2.1
Ovine meat	0.8	1.0	1.0	-3.7
SUPPLY AND DEMAND INDICATORS				
Per caput food consumption:				
World (kg/yr)	42.9	42.9	42.9	-0.1
Developed (kg/yr)	76.2	75.9	76.1	0.3
Developing (kg/yr)	33.5	33.7	33.7	0.0

Quadro 15

Table 1. World dairy market at a glance				
	2012	2013 <i>estim.</i>	2014 <i>f'cast</i>	Change: 2014 over 2013
	<i>million tonnes</i>			%
WORLD BALANCE				
Total milk production	762.3	767.2	783.2	2.1
Total trade	65.4	67.9	69.1	1.8
SUPPLY AND DEMAND INDICATORS				
Per caput food consumption:				
World (kg/yr)	107.7	107.2	108.2	0.9
Developed (kg/yr)	222.7	220.3	223.1	1.3
Developing (kg/yr)	75.3	75.4	76.3	1.1
Trade share of prod. (%)	8.6	8.8	8.8	-0.3

Quadro 16

Da leitura destes quadros, notamos que apesar do aumento produtivo na ordem dos 1,1% entre 2013 e 2015, foi prevista pelos autores do relatório uma ligeira quebra no consumo per capita de carnes de 0,1%, sendo que as tendências comerciais revelam a procura internacional em termos globais e não por cabeça, com as carnes de aves e bovinos a aumentarem 7,4% e 3,5%, ao contrário das carnes ovinas e de porco, que por sua vez enfrentam tendências negativas acentuadas. Os autores consideram várias razões que não iremos expôr aqui por extravazarem demasiado o objecto do presente trabalho, contudo registre-se a ideia de aumento de procura em termos globais.

No âmbito do produtos lácteos, prefigura-se um aumento da produção e da comercialização em 2,1% e 1,8% respectivamente até 2015, com uma procura (consumo) per capita a alcançar um aumento de 0,9% até 2015. Tal como tivemos oportunidade de apresentar anteriormente no quadro geral introdutório desta subparte, este é um dos segmentos com mais crescimento em termos de mercado global, favorável ao sector agrícola português.

Portanto, e face ao exposto nesta primeira parte do nosso trabalho de investigação, podemos concluir que o mercado agrícola se encontra em constante crescimento, quer pela via do aumento populacional, que alicerçado ao recuo das taxas de população rural pré-figura uma actividade economicamente atractiva, pelo que a sua aposta em Portugal teria certamente efeitos positivos, sendo que para tal, e como defendemos desde o início deste trabalho, não obstante as vantagens concedidas aos organismos públicos ou de interesse público do ramo agrícola (associações e cooperativas) que teremos oportunidade de salientar mais adiante, surge a necessidade em fortalecer o tecido empresarial português neste ramo de actividade fundamental para a subsistência do ser humano.

Estas tendências apresentadas, seguimos portanto para o âmbito agrícola europeu na nossa perspectiva de investigação funilar ao sector.

II – A União Europeia e a estruturação agrícola: A Política Agrícola Comum

Tal como sabemos, a estrutura agrícola portuguesa é intimamente ligada à política europeia na matéria, sendo que tanto em termos normativos como financeiros, as contribuições da União têm sido importantes.

Neste capítulo iremos portanto abordar o mercado agrícola europeu, numa tentativa de cingir igualmente as tendências gerais, mas, sobretudo, na perspectiva da importância da Política Agrícola Comum no sector português. Iremos assim relembrar a estrutura geral deste programa, salientando algumas particularidades no âmbito do novo programa definido para o período 2014-2020.

II.1 – Uma breve apresentação do mercado agrícola europeu

Graph 5.1 Development of agricultural income in the EU (2003-07 average = 100)

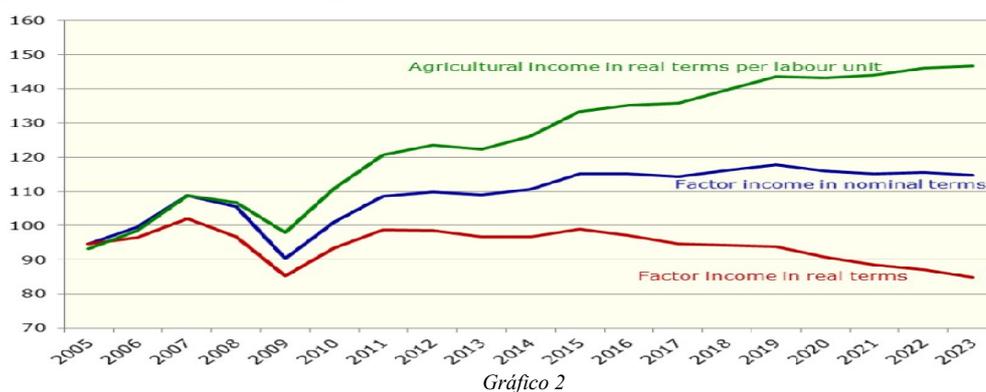


Gráfico 2

Legendas: Agricultural Income in real terms per labour unit: Rendimento real agrícola por unidade de trabalho; Factor Income in nominal terms: Factor Rendimento em termos nominais; Factor Income in Real Terms: Factor Rendimento em termos reais

O quadro anterior, retirado da página 62 do Relatório denominado “*Prospects for the Agricultural Market and Income in the EU 2013-2023 - Medium-term*”, ou seja literalmente traduzido, “Projeções para o Mercado e Rendimento Agrícola na UE 2013-2023 – médio-prazo”, publicado pela Comissão Europeia em Dezembro de 2013 com a colaboração da Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento, apresenta-nos alguns dados gerais do mercado europeu: a curva do Rendimento real agrícola por unidade de trabalho (com base na referência de 2005), Factor Rendimento em termos nominais (evolução nominal desde 2005), e Factor Rendimento em termos Reais (igualmente com base em 2005).

Se observarmos a tendência pós-2008/2009, verificamos que apesar do aumento do Rendimento real por unidade de trabalho, o factor rendimento em termos reais recua. Baseando-nos nas explicações fornecidas pelos autores do relatório, entendemos que tais divergências são consequência, apesar da tendência contrária em 2014 e 2015, do aumento dos custos suportados pelo sector em termos de consumos intermédios, tais como os adubos, fertilizantes e energias. Estes consumos intermédios terão uma tendência redutória em 2014 e 2015 o que explica o aumento nominal já que de facto os custos suportados são inferiores, mas tenderão novamente a um crescimento nos anos seguintes, ocasionando uma nova subida dos preços pagos aos produtores.

No âmbito português, a importância dos factores intermédios de produção no âmbito do crescimento do Valor Acrescentado Bruto (VAB) no sector agrícola foi sublinhada num artigo do Professor Francisco Avillez para a Associação Nacional das Indústrias de Lacticínios (ANILACT), cujo um excerto aqui transcrevemos:

“• o crescimento do VAB em 2008 foi menos “virtuoso” do que em 2013, uma vez que, não só os ganhos de eficiência económica no uso dos factores intermédios explicam, apenas, 40% dos aumentos em volume em 2008, enquanto que em 2013 explicam 100% dos ganhos em causa, como também o aumento, em volume, do VAB se baseou no ano de 2008 em aumentos no volume da produção à custa de acréscimos no volume dos factores intermédios utilizados, enquanto que em 2013 os ganhos de VAB foram obtidos por se produzir mais utilizando menos factores.”

Fonte: <http://anilact.pt/informar/lista-actualidade/1501-a-agricultura-portuguesa-2013-tera-sido-um-ano->

de-viragem-no-crescimento-economico-do-sector

Aqui, aproveitamos para entender pessoalmente que o mercado depende da quantidade (e portanto da despesa associada) de factores intermédios de produção, ou seja, os preços pagos ao produtor parecem ir variando em conformidade com o preço, e derivante procura quantitativa, das mercadorias intermediárias das quais são dependentes. É exactamente neste vector dos custos intermédios que queremos focalizar, uma vez que, incluindo produtos nocivos para o ambiente (apesar do surgimento de defensores dos adubos naturais minerais), que intervirá a nossa medida, numa pretensão de aumento da terra arável de forma a potenciar no médio-longro prazo uma agricultura mais extensa, em vez de intensa, que, por definição, é mais dependente dos produtos químicos.

Em termos de rendimento real, a previsão, devida ao aumento do preço (e consumo) de produtos intermédios, levará a uma redução daquele, já que o mercado não seguirá em absoluto a tendência crescente dos factores intermédios de produção. Aliás, tal é a conclusão do relatório: “*Admitindo o aumento dos preços da energia e dos fertilizantes, os custos intermediários vão continuar a crescer, e junto com o aumento do consumo de capital fixo, ultrapassam o aumento de valor da produção pelo que o total dos factores de rendimento nominal decrescem entre 2019 e 2023*”.

É portanto neste contexto de decrescimento do Rendimento para os produtores que avançamos para a estrutura que os apoia: a PAC.

II.2 – Os Pilares da Política Agrícola Comum no período 2014-2020

Iniciamos portanto esta parte sobre os dois Pilares da Política Agrícola Comum (PAC), no âmbito da já referida investigação funilar que pretendemos realizar. Para tal remetemos um desenho esquemático do sistema que representa a PAC, numa perspectiva geral:



A PAC, definida no Título III da Parte III (art.38º e seguintes da versão consolidada) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, tem como objectivos, em concordância com o art.39º do mesmo tratado que aqui transcrevemos:

“ Artigo 39.º (ex-artigo 33.º TCE)

1. A política agrícola comum tem como objectivos:

- a) Incrementar a produtividade da agricultura, fomentando o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola e a utilização óptima dos factores de produção, designadamente da mão-de-obra;*
- b) Assegurar, deste modo, um nível de vida equitativo à população agrícola, designadamente pelo aumento do rendimento individual dos que trabalham na agricultura;*
- c) Estabilizar os mercados;*
- d) Garantir a segurança dos abastecimentos;*
- e) Assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores.*

2. Na elaboração da política agrícola comum e dos métodos especiais que ela possa implicar, tomar-se-á em

consideração:

- a) *A natureza particular da actividade agrícola decorrente da estrutura social da agricultura e das disparidades estruturais e naturais entre as diversas regiões agrícolas;*
- b) *A necessidade de efectuar gradualmente as adaptações adequadas;*
- c) *O facto de a agricultura constituir, nos Estados-Membros, um sector intimamente ligado ao conjunto da economia.”*

Este conjunto de medidas fundamentais retrata portanto a perspectiva e vontade de organização do mercado único comum em termos agrícolas. Neste contexto, a PAC pretende actuar no âmbito do desenvolvimento da produtividade agrícola e do crescimento dos rendimentos individuais dos agricultores, estabelecendo quotas de abastecimento (ou seja, estabelecendo graus de auto-aprovisionamento) de forma a estabilizar o mercado e assegurar por esta via preços razoáveis (e estáveis) aos consumidores.

De forma a constituir este mercado interno de produtos agrícolas que estimule o sector, os padrões de actuação são naturalmente definidos em conformidade com as especificidades ligadas à história e ao território de cada país signatário do tratado, tal como definido pelo nº2/a) do artigo transcrito. Este nº2 elucida igualmente sobre a vitalidade (natural) do sector no âmbito europeu, que pode ser entendido como uma alusão à fundamentalidade da necessidade de auto-aprovisionamento no velho continente, no contexto de globalização e de importação/exportação de produtos alimentares. Neste aspecto, o facto denominador da origem europeia enquanto potencial de “*branding*” nas exportações deve ser estimulado, face ao reconhecimento que a qualidade do sector europeu tem em termos mundiais, mantendo-se enquanto padrão de produção agro-alimentar.

Voltando ao estímulo ao crescimento do rendimento disponível individualmente para o agricultor, com finalidade de equidade no nível/qualidade de vida aos outros sectores de actividade, demonstra a estigmatização do sector enquanto mercado secundário. Na realidade, e tal como os números mundiais tiveram oportunidade de demonstrar, trata-se dum mercado de alto potencial em termos mundiais, e no qual os agricultores europeus podem e devem actuar com mais empenho, através duma estrutura agrícola mais empresarial, sem contudo esquecer a vertente qualitativa que a distingue.

Tal como veremos de seguida, o mercado exportador não pode é encorajado, nomeadamente dada a subvenção através da previsão pelo Regulamento (CE) nº 1234/2007 de Restituições às Exportações quando os valores de mercado fora da Comunidade sejam inferiores aos praticados no seio desta. Em termos gerais, parece-nos maior a preocupação em sede europeia no âmbito do auto-aprovisionamento do que no âmbito do poder de exportação dos produtos agrícolas, isto, no nosso entender, muito devido ao poder de compra no âmbito internacional poder revelar-se mais frágil, tendendo a uma diminuição do valor da produção europeia, e afastando portanto o seu carácter de “*branding*”.

Não obstante estas considerações quanto ao efeito dos preços, e à possível utilização de sociedades privadas que reintegrariam, num cenário extremo, não obstante as necessidades de certificação, e limitado pela Pauta Aduaneira Comum (que por exemplo contempla a importação de animais de raça bovinos vivos, mas exclui a importação de carnes e conservas ou preparações não cozidas– Regulamento CE nº1254/1999), no mercado europeu produtos adquiridos fora da comunidade mas cá produzidos, admitimos que devem ser criados mecanismos de preservação da compra da produção europeia pelas sociedades que cá comercializem esses produtos directamente ou indirectamente ao consumidor, através do controlo das importações e aumento dos rácios de auto-aprovisionamento, de resto em linha com o intuito da Organização Comum do Mercado, dada a variedade de territórios e climas (e portanto produtos) disponíveis no continente europeu.

Anunciadas estas considerações, avançamos portanto para a apresentação dos dois pilares da PAC, baseada nas Fichas Técnicas sobre esta matéria emanadas do Parlamento Europeu e publicadas em 2014, pelo que, no âmbito da PAC, teremos apenas como base o quadro normativo já existente no âmbito do plano 2014-2020.

II.2.1 – O primeiro pilar da Política Agrícola Comum – a Organização Comum de Mercado única

Tal como invocado pela ficha técnica que aqui retratamos, o primeiro pilar da PAC é fundamentado no art.40º do Tratado de Funcionamento já referido, sendo o artigo executivo dos princípios objectivados no art.39º. Assim transcrevemos aqui o excerto do artigo referente à execução da Organização Comum do Mercado.

Artigo 40.º
(ex-artigo 34.º TCE)

1. *A fim de atingir os objectivos definidos no artigo 39.º, é criada uma organização comum dos mercados agrícolas.*

Segundo os produtos, esta organização assumirá uma das formas seguintes:

- a) Regras comuns em matéria de concorrência;*
- b) Uma coordenação obrigatória das diversas organizações nacionais de mercado;*
- c) Uma organização europeia de mercado.*

2. *A organização comum, sob uma das formas previstas no n.º 1, pode abranger todas as medidas necessárias para atingir os objectivos definidos no artigo 39.º, designadamente: regulamentações dos preços; subvenções tanto à produção como à comercialização dos diversos produtos; medidas de armazenamento e de reporte; e mecanismos comuns de estabilização das importações ou das exportações.*

A organização comum deve limitar-se a prosseguir os objectivos definidos no artigo 39.º e deve excluir toda e qualquer discriminação entre produtores ou consumidores da União.

Uma eventual política comum de preços deve assentar em critérios comuns e em métodos de cálculo uniformes.

3. *A fim de permitir que a organização comum referida no n.º 1 atinja os seus objectivos, podem ser criados um ou mais fundos agrícolas de orientação e garantia.*

No contexto introduzido pelo Regulamento (CE) nº1234/2007 que estabelece a Organização Comum de Mercado única, eram 21 as Organizações de mercado existentes, cada uma estruturada com vista à organização de mercado dum produto agrícola específico. Importa aqui referir, tal como esclarece a ficha em análise, que até à reforma do Luxemburgo em 2003 (Reunião dos Ministros da Agricultura - Ficha 5.2.3 emitida pelo Parlamento Europeu e que veremos mais adiante) decorrente da revisão intercalar à PAC efectuada em 2002, a maioria dos apoios estruturais ao mercado eram realizados mediante a aplicação de preços tabelados e garantidos, que foram pouco a pouco sendo revistos em baixa através de ajudas directas e compensações aos agricultores pelas perdas financeiras ocorridas dos preços não tabelados. O princípio da produção histórica, salvo algumas excepções nacionais. Este tipo de planeamento da ajuda, em conformidade com aquela reforma, deixou de fazer sentido com uma aproximação faseada para o regime de ajudas directas que abordaremos no ponto seguinte deste trabalho, mas que aqui referimos: o pagamento de base, ou seja, a harmonização das ajudas em termos europeus e com base num valor definido por hectare.

Em termos estruturais, o diploma prefigura duas vertentes, uma interna (Parte II - Mercado Interno, arts 8e seguintes) e uma externa (Parte III - Comércio com Países Terceiros, arts 176 e seguintes). Enquanto a primeira vertente tal como veremos, emite as normas directoras de actuação no âmbito da PAC quanto à sua organização interna de forma a evitar as sobre-produções e outros efeitos produtivos nefastos à estabilidade dos preços de mercado, a segunda faz referências aos termos em que produtos agrícolas podem entrar no mercado comum (nomeadamente tendo em conta a Pauta Aduaneira que se constitui enquanto medida protectora do mercado interno), mas igualmente sair, através nomeadamente de um sistema de restituições à exportação (art.196º). Vejamos.

No âmbito do art.6º do regulamento, enunciamos as datas legalmente estabelecidas quanto às campanhas de comercialização dos produtos agrícolas no mercado europeu, em conformidade com limiares de preços de referência do art.7º, do qual decorre igualmente a possibilidade da Comissão Europeia poder alterar através de legislação ordinária estes valores de referência conforme as evoluções dos custos (nomeadamente factores intermédios de produção) suportados pelo agricultor.

No artigo seguinte (art.8º) inicia-se o Capítulo 1 do diploma em análise, intitulado "Intervenção Pública e Ajuda ao Armazenamento Privado", cujo âmbito de aplicação prevê o estabelecimento "[d]as regras de intervenção no mercado no que respeita: a) à intervenção pública, mediante a qual os produtos são comprados pelas autoridades competentes dos Estados-Membros e por elas armazenados até serem escoados; e b) à concessão de ajuda à armazenagem de produtos por operadores privados."

Este artigo representa porquanto toda a política em termos de regulação do mercado comercial na União Europeia, através do princípio da intervenção no próprio mercado, que, nos dizeres da ficha técnica que aqui analisamos, se constitui enquanto rede de segurança iniciada quando se verificarem "crises de preços e de

perturbação de mercado". Decorrente da possibilidade de intervenção pública nos termos dos artigos supra-citados, entre outros, afigura-se a possibilidade de apoio à armazenagem privada (Secção 3 – art.s17º e seguintes).

Estes dois princípios de intervenção podem portanto ser vistos sob três tipos de ações pretendidas pela Comissão Europeia de acordo com as regras definidas pelo art.39/1-c) e d): estabilizar os mercados através das intervenções de compra (e de acordo com o previsto pelo art.43º/3 no âmbito dos preços de referência); conceder apoios ao armazenamento privado; ou na intervenção através da fixação de preços diferentes, sem compra ou apoios à armazenagem privada, dese que enquadrada pelos preceitos do art.43º/3 quanto à competência do conselho de ministros no âmbito da fixação de preços.

Finalmente, no âmbito da primeira parte do Regulamento, e pela importância que tem em termos nacionais no contexto da estrutura não só produtiva, mas igualmente mercantil através da concentração de vendas (que de resto se afigura às cooperativas, não obstante as suas características macro-dimensionais quando comparadas), aludimos às Organizações de Produtores previstas no Capítulo III (art.s 152º e seguintes).

Este tipo de organizações, nos termos do art.152º, têm que ser constituídas por iniciativa de produtores de um ramo específico previsto pelo art.1º/2 no âmbito do seu reconhecimento legal pela entidade competente do Estado-Membro (em Portugal continental, nas DRAP – art.9º do Despacho Normativo nº11/2010, entretanto alterado pelo Despacho Normativo nº03/2012). Este sistema de Organizações de produtores, para além de constituírem uma mais-valia para os próprios agricultores já que centralizam as vendas, e portanto, aumentam o potencial de escoamento dos produtos, prefiguram igualmente uma determinação da União Europeia, através das condições requisitadas para acesso ao financiamento comunitário por parte destas instituições, medidas preventivas, tais como o controlo da produção subjacente à organização, mas igualmente em termos de medidas contra desequilíbrios de mercado, em planos de 3 a 5 anos. Estas organizações, financiadas no âmbito do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (2º pilar da PAC), terão igualmente relevância no âmbito do desenvolvimento do tecido empresarial português, no seu aspecto potencialmente caracterizador de exportação, uma vez que, podem assumir formas comerciais (art.4º/1 do Despacho Normativo nº11/2010), e têm que converger obrigatoriamente pelos menos 90% das produções totais dos seus produtores associados. De facto, pela congregação de interesses, estas organizações poderão assumir uma relevância fundamental para a empresarialização do sector, desde que o seu potencial de criação (já que a iniciativa tem que vir dos próprios produtores como já vimos) seja promovido junto dos agricultores.

De resto, não tendo em vista apresentar um relato do regulamento quanto às especificidades previstas para cada sector, nem os métodos de financiamento, passamos para uma das medidas contida na Parte III do Regulamento, uma vez que está directamente ligada à exportação de produtos agrícolas.

Assim, atendemos ao art.196º que estipula no seu número 1: "*na medida do necessário para permitir a exportação com base nas cotações ou preços no mercado mundial quando as condições de mercado interno forem as descritas no art.219/1, ou no artigo 221, e dentro dos limites decorrentes dos acordos internacionais celebrados nos termos do TFUE, a diferença entre essas cotações ou preços e os preços praticados na União pode ser coberta por restituições à exportação.*". Este artigo reflecte portanto a ideologia proteccionista do mercado agrícola europeu (e com a qual, no âmbito já averiguado da qualidade produtiva, apoiamos, especialmente na limitação e verificação de pressupostos qualitativos das importações), da qual decorrem igualmente os outros princípios da OCM na vertente externa: a certificação nas importações e exportações e as taxas aduaneiras dos produtos agrícolas importados.

Face a esta exposição da OCM, temos, de forma a concluir esta parte, que aquela veio apresentar uma regulação própria baseada na auto-suficiência agrícola da própria União Europeia, alicerçada a medidas protectoras do mercado único interno, que como já referido, saudamos. Contudo, e apesar deste tipo de estímulos, como citado pela Ficha técnica que analisámos, ser reduzido (o que pode levar a crença dum mercado estrangulado ao auto-aprovisionamento em termos das quantidades produzidas), a sua mera existência condiciona o mercado exportador, do ponto de vista dos agricultores, enquanto medida de salvaguarda, quando, no nosso entender, deveria ser substituído por atitudes pro-exportativas, dados os recentes processos tecnológicos no âmbito da preservação e higiene alimentar. Tais medidas de exportação devem culminar em parcerias inter-estaduais que apenas uma representação diplomática consegue produzir de forma segura (entenda-se para ambas as partes) e eficaz. Aproveitamos portanto para deixar o nosso ponto de vista na matéria, que não obstante a tendência de auto-suficiência que deve ser preservada, a UE estaria em condições de ajudar o mercado exportador através de representações no estrangeiro para apresentação de produtos europeus de forma a que a OCM possa ter duas vertentes: interna, e verdadeiramente externa, não

se cingindo neste aspecto às limitações ocorridas nas fronteiras reais da União Europeia (entenda-se o momento em que mercadorias agrícolas entram ou saem do território dos Estados Membros da União). Autores argumentam que a venda desses produtos no mercado global, e derivado dos preços aí praticados, teriam uma repercussão nefasta na valorização dos próprios produtos europeus. Tendemos a descrever nesta opinião. Ainda que possa ser considerado válido em termos iniciais, uma melhoria na qualidade de produtos alimentares em várias partes do globo tais como a China e África, com métodos produtivos que ainda não alcançaram os níveis ocidentais, levaria a um aumento do consumo que permitiria igualmente uma entrada de receitas, ainda que de carácter potencialmente apenas compensador dos custos suportados pelos produtores. Entendemos de forma geral que a apetencia externa por produtos europeus pode torná-los definidores dos valores de mercado mundial, com as necessárias sub-valorizações de produtos que não alcancem essa qualidade

Neste aspecto, temos também como relevantes, e facto não desconhecido, da importância, muitas vezes nefasta (como veremos mais adiante no enquadramento das cooperativas e das vantagens cedidas aos compradores destas, em vez de vantagens aos cooperadores) no âmbito da equidade no nível de vida dos agricultores, prevista pelo art.39º do TFUE, dos vendedores a retalho de produtos agrícolas. Esta realidade continua, sendo que constituiu um dos fundamentos do presente tema de investigação, já que, como teremos oportunidade de deduzir no respectivo capítulo mais adiante, existe um desequilíbrio em termos de vantagens comparativas nas deduções a impostos entre o sector agrícola e o sector revendedor.

Estes aspectos sobre a OCM avaliados, avançamos portanto para a segunda parte do primeiro pilar da PAC, e que se prende com as ajudas directas aos agricultores europeus.

II.2.2 – O primeiro pilar da PAC – As ajudas directas aos agricultores

Abordamos portanto aquele que, não obstante constituir um dos fundamentos do primeiro pilar da PAC juntamente com a Organização de Mercado Comum única, se prefigura enquanto uma vertente própria da PAC: o sistema de apoios directos aos agricultores.

Estabelecido, para o quadro 2014-2020, pelos Regulamentos (UE) nº1306/2013 e nº1307/2013, a ficha técnica na base desta apresentação dos apoios aos agricultores, e que remetemos em anexo, inicia por uma estipulação clara da ideia subjacente a uma nova visão da PAC, e que se traduz numa aproximação entre os dois pilares da Política, isto nomeadamente no âmbito financeiro. Tal como teremos oportunidade de ver, os vínculos entre os pilares são reforçados, nomeadamente de forma a evitar apoios duplicados pela utilização dos dois pilares (nomeadamente na parte ecológica em que os apoios pretendidos em sede de desenvolvimento rural têm que ter como pressuposto uma componente ecológica de forma a evitar a duplicação de financiamentos de mesmo cariz ecológico), e nas transferências possíveis de dotações entre o 1º e 2º pilar (tal como apresentado no desenho esquemático) até 15%.

Um dos pontos mais significativos da nova PAC 2014-2020 é sem dúvida o fim do sistema de pagamentos únicos, iniciado pela reforma do Luxemburgo em 2003, e que definimos através das palavras do Dr Arlindo Cunha na página 39 do seu Manual da disciplina “Política Agrícola Comum”, no âmbito do Mestrado em Integração Económica Regional e Políticas Comunitárias: *A dissociação proposta traduzia-se na introdução de um pagamento único por agricultor, desligado de qualquer actividade produtiva, que substituiria as ajudas directas existentes baseadas nas superfícies cultivadas e no número de cabeças de gado. A ajuda desligada seria equivalente ao montante que o agricultor já recebia no período de referência (2000-2002) ao abrigo do anterior regime, mas condicionado ao cumprimento das regras de eco-condicionalidade em matéria de ambiente, segurança alimentar, sanidade e bem estar animal e segurança no trabalho. Respeitadas estas condições os agricultores estariam habilitados ao recebimento do pagamento único ficando com a liberdade de produzirem o que entenderem mais adequado face aos sinais do mercado e à configuração dos recursos das suas explorações. Poderiam inclusivamente optar por não produzir nada, desde que assegurassem que as suas terras se mantinham em boas condições agrónomicas. Com o objectivo de facilitar a mobilidade da terra e dos agricultores, propunha-se também que o pagamento único fosse dividido pela área elegível de cada exploração, dando origem a um determinado número de títulos de pagamento, que poderiam ser vendidos com ou sem a área agrícola que lhe dera origem.*”

Destas linhas entendemos a diferença produzida pelo novo contexto de “direcionamento” referido pelo Parlamento na sua ficha técnica, ainda que de facto, a ideia comum (70% da dotação orçamento do 1º pilar é destinado aos pagamentos de base-reveremos este conceito) mantém-se num processo de convergência de pagamento ao hectare na zona da União Europeia, tal como aliás determina o art.25º do Regulamento nº1305/2013), definido nacionalmente com base em critérios que abordaremos. Por outro lado, também é

notório, para efeitos da presente investigação, a importância das terras em pousio numa perspectiva agro-ambiental, já que, tal como refere o excerto de texto, “*Poderiam inclusivamente optar por não produzir nada, desde que assegurassem que as suas terras se mantinham em boas condições agronómicas.*”, ainda que esta parte manifeste sobretudo a possibilidade do agricultor vir a ter rendimentos por uma terra não explorada.

Na política de direccionamento surge portanto uma ideia de pré-definição dos apoios, o que leva a uma PAC mais específica, com componentes obrigatórias e opcionais nos âmbitos orçamentais do primeiro pilar.

Ainda, temas que não desenvolveremos directamente pois não cabem no determinado do presente trabalho, mas importantes para a PAC pois constituem os seus dois pilares financeiros, referimos o Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), disciplinados pelos Regulamentos (UE) nº1310/2013 e 1306/2013, respectivamente.

Quanto ao Regulamento nº1307/2013, tal como refere a ficha técnica do Parlamento Europeu, os pagamentos únicos ao abrigo da anterior PAC (2005-2013), são substituídos por 7 vínculos diferentes de apoio (e cujos tectos máximos nacionais e líquidos são referidos pelos arts 6º e 7º, com remissão expressa para demais artigos e anexos), e cujos mais caracterizadores ou inovadores para o período em apreço remetemos a seguir.

O *Pagamento de Base por Hectare* (art.21º e ss) é definido, sendo que existe um projecto de convergência europeia dos valores praticados pelos Estados Membros, que por determinação do art.25º deverão até 2019, criar mecanismos de harmonização nacional ou regional dos padrões de distribuição dos apoios comunitários.

O *Pagamento a jovens agricultores* (art.50º e ss), que reúnam determinados requisitos, tais como ter menos de 40 anos e ter-se instalado (ou ocupar cargo de responsável) nos últimos 5 anos (art.50º/2-a e b)), sendo sublinhada a majoração de 25% dos direitos dos jovens agricultores, através do art.50º/6, e cujos critérios de majoração são definidos pelo Estado-Membro, através de um dos métodos expressos pelo mesmo artigo nas suas alíneas a) e b).

O *Pagamento Ecológico* (art.43º e ss), que tal como poderemos concluir, são um dos pilares temáticos da PAC, através de medidas que preservem os ecossistemas. Desta forma, são determinadas várias boas práticas em termos ecológicos, tais como a diversificação das culturas (art.44º), a manutenção de prados permanentes (art.45º – facto de importância, tal como no artigo seguinte, para a nossa ideia que presume existir a possibilidade de aumento deste tipo de espaços através de uma medida que rentabilize mais os investimentos em activos imóveis), e a manutenção de uma zona de interesse ecológica (excepto prados e pastagens, mas que podem incluir terras em pousio) no seio das explorações com pelo menos 5% da superfície, conforme critérios definidos pelo artigo 46º.

O *Pagamento Redistributivo* (art.41º e ss) que visa reforçar os apoios concedidos (art.40º/4) até aos 30 primeiros hectares, ou até à média nacional definida nos anexos caso essa seja superior a 30 hectares.

O *Apoio ao Rendimento nas zonas com dificuldades naturais* (art.48º e ss), nomeadamente em zonas montanhosas

O *Pagamento não-dissociado* (art.52º e ss), sendo que o art.52º/2 enumera uma lista de sectores agrícolas sujeitos susceptíveis de manutenção deste regime, e com o art.52º/3 a definir critérios, de especificidade produtiva ou regional, mais gerais de forma a não eliminar sectores potencialmente estratégicos.

O *Pagamento simplificado ao pequeno agricultor* (art.61º e ss), concretizável até aos 1250€ em apoio anual, independentemente da superfície agrícola utilizável, e que isenta os beneficiários das condicionalidades, exigíveis para recebimento da ajuda, impostas pelo diploma, nomeadamente em termos ecológicos.

Por outro lado, ainda que directamente ligada aos apoios, não considerada enquanto vínculo, mas sim enquanto regra de elegibilidade, referimos, entre outras, a estipulação do art.9º, que como defende o texto da ficha técnica, visa reduzir o número de “agricultores de sofá que obtinham ajudas ainda que a sua actividade principal não fosse a agricultura (tanto a nível pessoal como em termos empresariais); e o art.4º/2-b) sobre a actividade mínima, com remissões para o art.9º referido anteriormente.

Note-se enquanto enquadramentos políticos gerais, o maior apoio aos jovens agricultores, e agricultores ecológicos, com tectos de dotação orçamental específicos para estes tipos de vínculos.

Finalmente no âmbito dos apoios directos, referimos novamente a possibilidade dada aos Estados-Membros em transferir 15% do orçamento do 1º Pilar para o 2º Pilar da PAC, que descrevemos a seguir.

II.2.3 – O Segundo Pilar da PAC – O Desenvolvimento Rural (lato sensu)

Assim iniciamos o retrato do considerado Segundo Pilar da PAC: o Desenvolvimento Rural. Acreditamos que, enquanto a OCM representa a vertente Mercantil e o sistema de apoios, a vertente Social, este segundo pilar constitui a vertente Económica (lato sensu) da PAC, uma vez que enquadra o desenvolvimento da estrutura básica do sistema agrícola local, nacional e europeu sem o qual o primeiro pilar não teria fundamentos: as aldeias, a economia rural para além da mera produção agrícola, mas enquanto factor de desenvolvimento que igualmente e indirectamente potencia a agricultura, e desde logo, os resultados e equidade social do sector agrícola.

Tal como tivemos oportunidade de referir anteriormente, um dos objectivos da PAC através do seu art.39º é a equidade no nível de vida do sector agrícola. Se olharmos apenas para Portugal, (que por definição é errada, pois tendo tido oportunidade de crescer em França, podemos observar pessoalmente que os agricultores são vistos de forma diferente pela sociedade, sendo de uma forma geral um sector não menos atractivo), podemos eventualmente concluir que a visão sobre o sector resume-se ao pequeno agricultor que com dificuldade cultiva a sua terra, e da qual obtém rendimentos muitas vezes insuficientes, por si, para sobreviver. Como tivemos igualmente oportunidade de assumir anteriormente, a empresarialização do sector agrícola português parece-nos uma prioridade, e cujo primeiro passo pode ter sido dado com a recente revogação do art.9º do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado, que levou à obrigação de declaração de início de actividade para efeitos de IVA. Retomaremos mais adiante esta ideia.

Neste quadro de estratégia de “mudança de mentalidade do sector”, a PAC veio assumir através deste segundo pilar a necessidade de não só fazer evoluir os agricultores, mas também o seu meio envolvente, como as aldeias ou as referências culturais e paisagísticas locais. Este desenvolvimento marcado numa era de desenvolvimento urbanístico, pode ser igualmente suportada, se tivermos uma visão mais global, por redes de transporte mais eficientes e inovações tecnológicas que devem promover um menor “afastamento” (já que não real, pelo menos, em termos de nível de vida) entre as aldeias e as cidades. Voltaremos igualmente a abordar este tema mais adiante, pelo que, registre-se a ideia de desenvolvimento do meio rural enquanto promotor de um espaço não “inferior” em termos de nível de vida, mas sim, diferente.

Estas suposições feitas quanto ao que acreditamos serem os fundamentos deste segundo pilar da PAC, avançamos então para a sua exposição no âmbito do presente trabalho, tendo por referência não só o Regulamento UE nº1305/2013 que o enquadra, mas também a ficha técnica do Parlamento Europeu e que versa sobre este tema.

Tal como apresentado pelo documento técnico, sabemos que 78% do território da União Europeia é dedicado à agro-silvicultura, o que constitui 170 milhões de hectares de superfície agrícola cuja actividade é a primeira produtora de biomassa para combustíveis, bem como primeira consumidora em termos de recursos hídricos. Isto parece-nos estender o conceito de importância do sector agrícola na União Europeia, não só em termos dimensionais, mas também em termos económicos e decorrente prioridade (até aos anos 80, cerca de 80% dos recursos da UE eram destinados à agricultura, contudo de uma forma que consideramos geralmente menos rigorosa, derivada dos tempos primários duma construção europeia que ainda hoje em dia se sente).

Enunciando os princípios e prioridades do Desenvolvimento Rural estabelecido pela PAC são estabelecidos logo no art.5º do Regulamento anteriormente citado neste ponto, e que a seguir transcrevemos, com anotações nossas quanto aos artigos de referência, na íntegra, apesar do seu cumprimento, pois define de forma concisa o que é pretendido através deste segundo pilar da PAC:

“Artigo 5

Prioridades da União em matéria de desenvolvimento rural

Os objetivos do desenvolvimento rural, que contribuem para a consecução da estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, são realizados através das seguintes seis prioridades da

União em matéria de desenvolvimento rural, que refletem os objetivos temáticos pertinentes do QEC:

1) *Fomentar a transferência de conhecimentos e a inovação nos setores agrícola e florestal e nas zonas rurais, com especial incidência nos seguintes domínios: [n.d.r. art.14º, 17º, 55º e ss]*

a) *incremento da inovação, cooperação e desenvolvimento da base de conhecimentos nas zonas rurais;*

b) *reforço das ligações entre a agricultura, a produção alimentar e a silvicultura e a investigação e a inovação, inclusive na perspectiva de uma melhor gestão e desempenho ambientais;*

c) *incentivo da aprendizagem ao longo da vida e da formação profissional nos setores agrícola e florestal.”*

2) *Reforçar a viabilidade das explorações agrícolas e a competitividade de todos os tipos de agricultura em todas as regiões e incentivar as tecnologias agrícolas inovadoras e a gestão sustentável das florestas, com especial incidência nos seguintes domínios: [n.d.r. art.15º e 19º]*

a) *melhoria do desempenho económico de todas as explorações agrícolas e facilitação da reestruturação e modernização das explorações agrícolas, tendo em vista nomeadamente aumentar a participação no mercado e a orientação para esse mesmo mercado, assim como a diversificação agrícola;*

b) *facilitação da entrada de agricultores com qualificações adequadas no setor agrícola e, particularmente, da renovação geracional;*

3) *Promover a organização das cadeias alimentares, nomeadamente no que diz respeito à transformação e à comercialização de produtos agrícolas, o bem-estar animal e a gestão de riscos na agricultura, com especial incidência nos seguintes domínios: [n.d.r. art.16º, 27º e 36º a 39º]*

a) *aumento da competitividade dos produtores primários mediante a sua melhor integração na cadeia agroalimentar através de regimes de qualidade, do acréscimo de valor aos produtos agrícolas, da promoção em mercados locais e circuitos de abastecimento curtos, dos agrupamentos e organizações de produtores e das organizações interprofissionais;*

b) *apoio à prevenção e gestão de riscos das explorações agrícolas.*

4) *Restaurar, preservar e melhorar os ecossistemas ligados à agricultura e à silvicultura, com especial incidência nos seguintes domínios: [n.d.r. art.21º a 26º e 28º a 32º]*

a) *restauração, preservação e reforço da biodiversidade, inclusivamente nas zonas Natura 2000, e nas zonas sujeitas a condicionantes naturais ou outras condicionantes específicas, e nos sistemas agrários de elevado valor natural, bem como do estado das paisagens europeias;*

b) *melhoria da gestão da água, assim como dos adubos e dos pesticidas;*

c) *prevenção da erosão e melhoria da gestão dos solos.*

5) *Promover a utilização eficiente dos recursos e apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono e resistente às alterações climáticas nos setores agrícola, alimentar e florestal, com especial incidência nos seguintes domínios: [n.d.r. art.18º]*

a) *melhoria da eficiência na utilização da água pelo setor agrícola;*

b) *melhoria da eficiência na utilização da energia no setor agrícola e na indústria alimentar;*

c) *facilitação do fornecimento e utilização de fontes de energia renováveis, de subprodutos, resíduos e desperdícios e de outras matérias-primas não alimentares para promover a bioeconomia;*

d) *redução das emissões de gases com efeito de estufa e de amoníaco provenientes da agricultura;*

e) *promoção da conservação e do sequestro de carbono na agricultura e na silvicultura;*

6) *Promover a inclusão social, a redução da pobreza e o desenvolvimento económico das zonas rurais, com especial incidência nos seguintes domínios: [n.d.r. art.41º e ss]*

a) *facilitação da diversificação, da criação e do desenvolvimento das pequenas empresas, bem como da criação de empregos;*

b) *fomento do desenvolvimento local nas zonas rurais;*

c) *melhoria da acessibilidade, utilização e qualidade das tecnologias da informação e da comunicação (TIC) em zonas rurais.*

Todas estas prioridades contribuem para a realização dos objetivos transversais ligados à inovação, ao ambiente e à atenuação das alterações climáticas e adaptação às mesmas. Os programas podem dar

resposta a menos de seis prioridades, desde que tal se justifique com base na análise da situação em termos de pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças (análise SWOT) e na avaliação ex ante . Os programas devem dar resposta a pelo menos quatro prioridades. Se um Estado-Membro apresentar um programa nacional e um conjunto de programas regionais, o programa nacional pode prever menos de quatro prioridades. Podem ser incluídos nos programas outros domínios a fim de levar a cabo uma das prioridades, se tal for justificado e mensurável.”

Simplificando, temos portanto seis prioridades definidas em sede normativa, e que são:

1) inovação e transferência de conhecimentos, nomeadamente enquadrada pelos art.14º com título idêntico, mas também pelo art.17º no âmbito da Parceria Europeia de Inovação (PEI - art. 55º e ss) ao apoio nos investimentos em activos físicos (o que acrescenta uma mais-valia à nossa ideia, pois os investimentos em bens imóveis, considerados enquanto activos fixos, podem ser objecto de ajuda comunitária através deste art.17º/1-a) e c));

2) reforçar a viabilidade e competitividade das explorações agrícolas, tendo como incentivos a majoração das taxas de apoio nos casos de ligação das propostas à Parceria Europeia de Inovação, os apoios aos jovens agricultores e ao arranque das explorações agrícolas (art.19º);

3) uma melhor organização das cadeias alimentares com especial foco na melhor integração dos produtores nos circuitos económicos até aos consumidores, nomeadamente através da diferenciação dos produtos pelos regimes de qualidade (art.16º), como são exemplo as Denominações de Origem Protegida (DOP's), Indicações Geográficas Protegidas (IGP's) e Especialidades Tradicionais Garantidas (ETG's), mas também uma melhor competitividade através dos apoios às Organizações de Produtores (art.27º), bem como uma melhor gestão dos riscos (art.36º a 39º, sendo este último “novo”, através de um sistema de compensações por perdas dos agricultores, e apoiados por sistemas mutualistas com possibilidade de apoio comunitário dentro de certos parâmetros);

4) Restaurar e preservar os ecossistemas (art.28º, 29º e 30º) como a Rede Natura 2000, bem como apoiar as agriculturas em zonas de condicionantes naturais (art.31º e 32º), e as florestas (art.21º a 26º), ainda que estas não estejam envolvidas no âmbito da presente investigação;

5) Melhorar a eficiência ecológica na produção agrícola (art.18º por exemplo), num sentido sensivelmente mais específico que o ponto anterior já que se foca na eficiência dos recursos, e não na sua quantidade. Tal exemplo é o uso mais eficiente da água, já que ao abrigo da prioridade anterior, tem que ser preservado o ecossistema sobre o qual se baseia a quantidade de água disponível.

6) Promover a inclusão social, a redução da pobreza e o desenvolvimento económico das zonas rurais (art.41º), no âmbito do programa LEADER, que assenta em pressupostos tais como as redes de abastecimento de águas e energias (ou seja, nos serviços básicos), as renovações de aldeias e actividades não-agrícolas de ambiente rural. Este programa, cujo conteúdo já enunciamos de forma breve a seguir, enquadra-se no que já referimos ao princípio da PAC que qualificamos de aproximativo do nível de vida das cidades, medida esta que se insere numa perspectiva de sustentabilidade do território, num quadro macro-económico que sabemos concentrador de ofertas de trabalho no seio das cidades e grandes cidades. Desde logo, partimos do pressuposto, em concordância com a ideia subjacente ao programa da PAC no âmbito do desenvolvimento rural, que as zonas rurais têm que criar oportunidades de investimento, adequando tais oportunidades aos fenómenos e realidades locais. Tal âmbito de criação de oportunidades, tem de partir, no nosso entender, do desenvolvimento das próprias estruturas agrícolas (lato sensu), ainda que muitas aldeias e vilas estejam a investir em parques industriais. Acreditamos que a atractividade da vida local baseia-se num estilo de vida rural que é enquadrado por diferentes parâmetros de âmbito social que não iremos aqui relatar, mas que se prendem com a ideia de “um estilo de vida mais saudável, num ambiente mais calmo e tranquilo” que a agitação e fenómenos de poluição da vida citadina (que vão aumentando conforme o próprio tamanho das cidades). Portanto, e no quadro do que poderia soar contraditório com a ideia de desenvolvimento a um nível mais empresarial do sector, já que a própria capacidade dessas empresas seria de potencial interesse para o sector rural, com as condicionantes, nomeadamente e para efeitos de crescimento sustentável, da mão de obra local.

Estas considerações pessoais realizadas no âmbito do desenvolvimento rural, e para efeitos de definição do programa PIC-LEADER (Programa de Iniciativa Comunitária: Ligação entre Acções de Desenvolvimento da Economia Rural), nas palavras de Oscar José Rover e Maria Adosinda Henriques, no seu artigo para a revista crítica de Ciências Sociais, edição nº75, 2006, intitulado “*A gestão democrática em debate: O programa LEADER e a sua relação com a sociedade civil local*”, e que refere na página 8: *O programa surge como uma iniciativa comunitária, inovadora na sua perspectiva de actuação, sendo que há alguns aspectos principais que lhe estão associados: ser uma intervenção feita numa perspectiva bottom-up, instituindo o regime de parceria e definindo um conjunto de medidas elegíveis que privilegia as áreas mais débeis, reforçar a multifuncionalidade do espaço rural, valorizar economicamente as PME, acentuar a questão da qualidade e da especificidade locais e realçar a importância do funcionamento em rede e da utilização de novas tecnologias de informação. Na sua actuação, é dada especial relevância aos conceitos de inovação, demonstrabilidade e transferibilidade.*

Trata-se de um programa concebido para regiões essencialmente rurais (OCDE, 99), onde vários indicadores de desenvolvimento se apresentam normalmente abaixo dos observados em regiões essencialmente ou medianamente urbanas.”.

Destas palavras retiramos os conceitos “bottom-up”, que no âmbito de qualquer política pública, reflecte a ideia de partida nos pressupostos operacionais ou locais, em vez dos pressupostos de decisão geral. É portanto um programa de estratégia definida localmente, no caso do desenvolvimento rural. Surge igualmente o tema de reforço da multifuncionalidade rural, que pretende implementar características mais cidadinas no seio das zonas rurais, já que por definição, o território se divide em zonas rurais ou urbanas ou mistas. Entendemos que este conceito da multifuncionalidade deve ser adequado à pretensão de vida local, diferente da vida cidadina, ainda que tendo acesso aos mesmos serviços que na cidade. É importante este conceito, pois define especificamente a ideia que temos, e que segue, parece-nos pelo menos em parte, o consenso europeu, segundo a qual o desenvolvimento rural tem que se basear na tipicidade da vida rural em si (e não só do meio envolvente natural), aliada aos serviços disponíveis nas cidades. Essencialmente esses serviços básicos são desenvolvidos no âmbito do LEADER, contudo, e novamente, sublinhamos a importância de não se querer a todo o custo desenvolver economicamente uma zona, já que esse desenvolvimento deve fazer-se, no nosso entender, de uma forma que preserve não só os aspectos ambientais, mas igualmente de identidade local em termos sociais.

Resumindo, entendemos que o programa LEADER visa ao desenvolvimento das zonas rurais, nomeadamente aldeias, em “mini-cidades” com estilo de vida misto que conjuga os serviços e comodidades da vida cidadina com os benefícios, geralmente de âmbito pessoal, que cada um pode encontrar na tranquilidade da vida rural. Consideramos finalmente, que esta ideia parte do pressuposto de atrair a população cidadina para a vida local. Neste contexto, é importante não descuidar o factor da oferta de trabalho, que, desenvolvendo-se primariamente nas cidades, tem que ser impulsionado ao nível agrícola através de medidas que reforcem a vitalidade empresarial aliada às comodidades da maquinaria moderna, de forma a que o “trabalho do campo” seja progressivamente visto de forma diferente daquela que é actualmente. Neste sentido, o sector agrícola tem que realmente modernizar-se, e isto, acreditamos, é de possível alcance através duma maior empresarialização do sector que potencie a aquisição de mais e melhores equipamentos, sem que este desenvolvimento seja ameaçador do meio-ambiente, levando a que a médio-longo prazo as empresas desenvolvidas no ramo agrícola tenham também capacidade para diversificar a sua actividade nacional e internacional.

II.3 – Conclusões no contexto para a PAC

Enquanto conclusão desta segunda parte, e no que cinge ao necessário para efeitos da presente investigação, fora os limites nacionais que abordaremos mais à frente, entendemos que a PAC mudou substancialmente para o período 2014-2020, nomeadamente no quadro da condicionalidade dos pagamentos em termos ecológicos, mas sobretudo no âmbito dos apoios concedidos aos agricultores, já que estes deixam de se enquadrar num pagamento único, como era até então vigente, para se modernizar com a diversidade agrícola e a necessidade de estruturação do sistema agrícola em conformidade com o Desenvolvimento Rural, estabelecendo-se entre os dois pilares da PAC vínculos naturais. Ora estes apoios, pelas suas características actuais, permitem diversificar não só os apoios concedidos, mas igualmente o que se pretende com eles, deixando a ideia geral que a PAC, e neste sentido específico dos apoios financeiros, deixa uma porta aberta a mais condicionantes de pagamento dos apoios. Já no âmbito da Organização Comum de

Mercado única, o novo diploma não veio trazer diferenças susceptíveis de serem consideradas no âmbito da investigação, ainda que se saliente a norma relativa às Restituições à exportação, que, sem contrariar as condições de entrada no mercado europeu, e contrariando os autores que alegam uma redução do valor da produção agrícola europeia, acreditamos que, pelo menos neste domínio da exportação, a União não deveria indemnizar por perdas de rendimentos ocasionadas no estrangeiro, até porque acreditamos que, sendo a União Europeia reconhecida mundialmente em termos de qualidade, é possível que os preços aplicados na União Europeia, com o potencial de negociação de organizações que representem os agricultores ao nível internacional, poderiam influenciar os padrões internacionais. Forte da sua histórica capacidade de negociação (a União Europeia acaba por ser uma iniciativa única no mundo), forte de pilares e experiências que foram consolidados ao longo dos tempos, e que deveriam servir como base de expansão dos mercados, de forma a que estes atinjam expressões internacionais caracterizadoras não só da qualidade europeia, mas também da sua liderança em termos de conciliação internacional e força negocial. Neste aspecto remetemos novamente a ideia que os agricultores europeus necessitam de um apoio directo, mas não financeiro, no âmbito negocial, cujos primeiros passos estão a ser consolidados ao nível das Organizações de Produtores, mas que devem avançar sob a tutela que só os próprios Estados-Membros podem de facto alcançar no âmbito internacional através da diplomacia e do consenso político. Neste quadro realçamos que os Estados não devem apenas intervir no mercado quando necessário, mas igualmente impulsioná-lo através de medidas de verdadeira liderança e não de mero direccionamento, já que, não obstante as gigantescas multi-nacionais, o peso necessário nas negociações internacionais tem que ser assumido por órgãos da tutela que representem e assegurem os direitos dos seus cidadãos.

Realizadas estas considerações no âmbito do segundo pilar da PAC, avançamos portanto para o que seria um segundo capítulo da nossa investigação, isto é, uma aproximação ao quadro das vantagens aos agricultores proporcionadas em Portugal, fora as considerações europeias que acabámos de ver, tentando alcançar a ideia de estrutura geral do sistema agrícola, alicerçado a dados que nos permitirão introduzir a nossa proposta de medida fiscal de apoio aos agricultores.

III – Portugal e a Agricultura: uma abordagem à estrutura e dimensão do mercado português no sector alimentar

De forma contínua na nossa aproximação funilar ao sistema agrícola, e depois de abordadas a perspectiva de tendências mundiais e equandramento europeu de mercado, apoios e desenvolvimento, tentaremos nesta terceira parte, fundamentando-nos em dados retirados das Estatísticas Agrícolas publicadas anualmente pelo Instituto Nacional de Estatísticas (INE), tentar descobrir padrões não só económicos (resultados do sector), mas também estruturais (tamanhos das explorações agrícolas) e de consumo (nomeadamente em factores intermédios de produção agrícola).

Iniciamos este âmbito de análise com uma breve referência ao documento, no âmbito de conexão entre o aspecto europeu e nacional, publicado pela Comissão Europeia em Abril deste ano (2014), intitulado “Portugal Common Agricultural Policy”, o que traduzido literalmente equivale à PAC Portugal, e que apresenta alguns dados gerais e estruturais do sector agrícola português.

Assim, e conforme a publicação, para o programa 2014-2020 Portugal terá disponíveis 8 mil milhões de Euros em dotações orçamentais de ambos pilares, estando equitavelmente distribuídos, pois os apoios directos do Primeiro pilar que analisámos atrás terão um valor de cerca de 4 mil milhões de euros. Deste montante do primeiro pilar, tal como tivemos oportunidade de enunciar anteriormente, um dos objectivos é a ecologização do sector agrícola, pelo que 30% da dotação orçamental nacional do primeiro pilar tem que ser distribuída naquele âmbito, o que equivale portanto a 1,2 mil milhões em Portugal. Tais apoios devem ser atribuídos com base em três critérios de medidas ambientais: a) diversificação das culturas; b) manutenção de prados e pastagens; c) conservação de 5% de áreas de interesse ecológico, como terras em pousio, jardins não cultivados, etc.

Abordando alguns resultados da PAC 2007-2013, o documento evoca, entre outros factos, que, em 2012 (penúltimo ano do programa portanto), foram concedidos 642 milhões de euros em ajudas directas (o que representa 16,05% do orçamento total dos apoios directos no período (cerca de 8,3 mil milhões de euros e admitindo uma distribuição semelhante à do período 2014/2020 entre os dois pilares da PAC), e que fica portanto acima do que seria uma distribuição equitável no âmbito do programa (4 mil milhões/7anos de programa representam cerca de 571 milhões de euros). Foram 186520 beneficiários dos apoios directos em Portugal em 2012, sendo que 68% deles receberam valores inferiores a 1250€.

Este número representa o que já dissemos antes, ou seja um estímulo aos pequenos agricultores, que, tal como também tivemos oportunidade de dizer, deveriam ser suprimidos, pois no nosso entender a PAC deve circunscrever-se ao apoio empresarial, não obstante concordarmos nas vantagens introduzidas pela agricultura em pequena escala: esta deve contudo circunscrever-se, acreditamos, a indivíduos que não fazendo dela a sua actividade, optam, para efeitos de poupança de recursos monetários ou por procura de maior qualidade dos produtos, dedicar-se à agricultura para consumo próprio. Contestamos de facto os apoios concedidos neste âmbito, que mais não fazem que estimular o comércio duma pequena agricultura, que pela sua terminologia, nunca evoluíra para o âmbito realmente produtivo económico. Não obstante, e novamente, concordamos que seja fomentado, a nível local e por outras medidas, a produção agrícola para auto-consumo do produtor, num âmbito pós-laboral ou de lazer.

Neste contexto referimos igualmente os dados relativos à produção ecológica, que distribuiu apoios de âmbito ambiental a 21000 agricultores, com 10000 explorações certificadas em termos ambientais e, facto interessante pois também se enquadra na nossa ideia de extensividade das produções agrícolas, 1500 produtores da Região Autónoma dos Açores receberam apoios para adoptarem uma agricultura mais extensiva.

Ainda, o documento da Comissão evoca os números relativos, na globalidade do período, aos jovens agricultores e emprego no sector agrícola: 5000 novos jovens agricultores, 9000 novos empregos directos, o que leva a um aumento de 34000 postos de trabalho directo e indirecto.

Finalmente, reproduzimos aqui alguns gráficos e quadros contidos no documento, e que mostram a estrutura básica do sistema agrícola português repartido por vários temas.

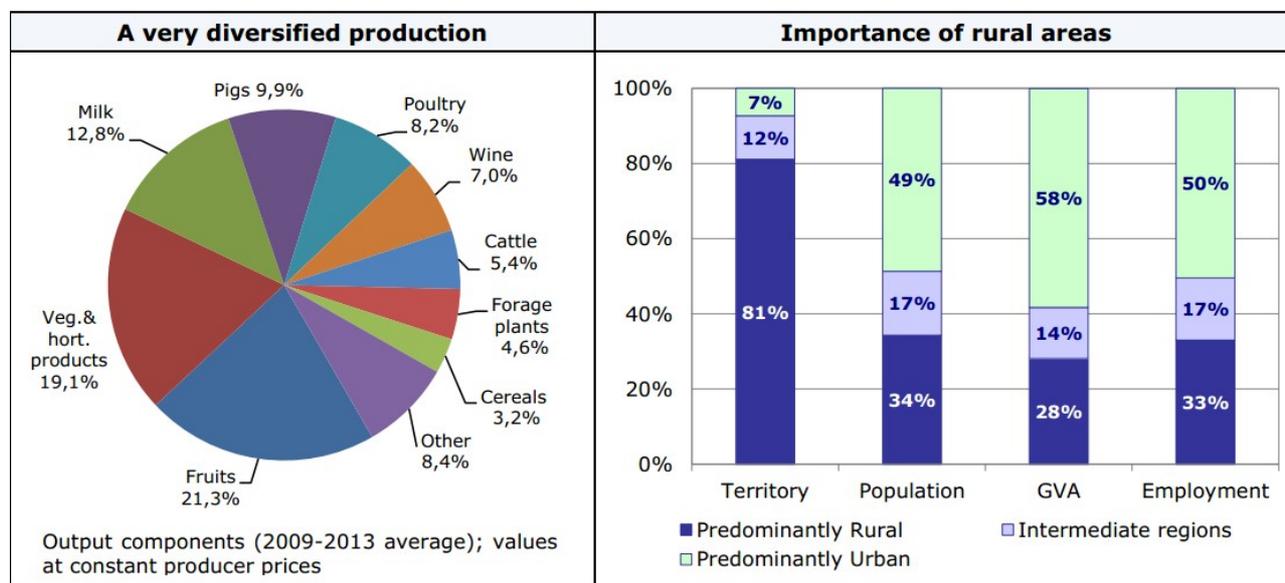
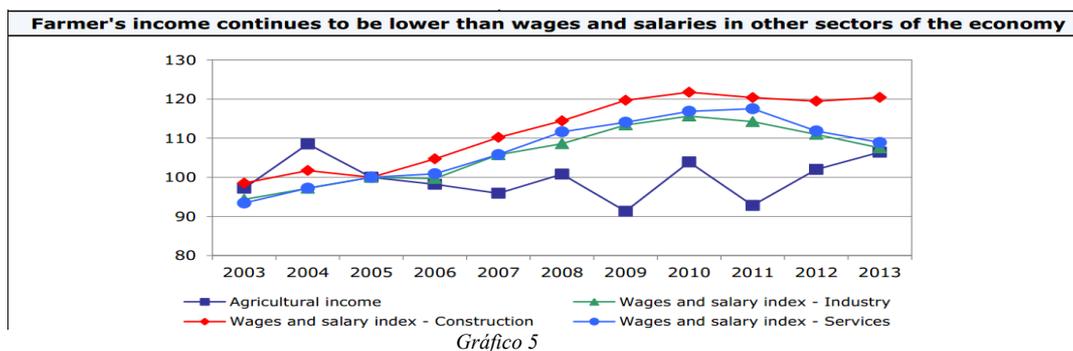


Gráfico 3

Gráfico 4

Destas duas imagens retiramos portanto a ideia, no âmbito do gráfico circular, que a produção portuguesa, para além de diversificada, como anuncia o próprio título, vê os seus maiores volumes de produção nos sectores das frutas (21,3%), Vegetais e produtos hortícolas (19,1%), leite (12,8%), suínos (9,9%).

Já no âmbito da importância das áreas rurais, observamos uma predominância apenas no âmbito do território, já que no âmbito da população, do Valor Acrescentado Bruto (VAB=GVA – Gross Value Added) e do emprego, as áreas urbanas são predominantes, tal como seria de suspeitar.



O quadro anterior, quanto a ele, mostra-nos a evolução dos rendimentos de quatro sectores de actividade comparados (agricultura, construção, indústria e serviços), com base num index deduzido dos próprios rendimentos agrícolas (base). Neste período, e depois de diferenças mais significativas entre 2006 e 2013, o rendimento agrícola subiu ao nível dos indicadores de outros sectores. Não nos cabe aqui invocar razões, contudo podemos observar que sob efeito provável do contexto macro-económico, os rendimentos das indústrias e serviços tiveram uma tendência negativa, ao contrário do sector agrícola que verificou uma curva ascendente, encontrando uma razão que eventualmente se possa sobrepor a outras, e que seria reflexo do rendimento agrícola crescer com base no decréscimo dos custos (derivados dos preços de mercado num contexto difícil) dos sectores intermediários que são a indústria e os serviços. Contudo tal razão deve ser ponderada, uma vez que, tal como sabemos, o contexto também afecta o custo da alimentação, trazendo a decréscimos no valor dos produtos agrícolas.

Este aspecto mais geral do cenário agrícola português observado, avançamos para a análise elementar à estrutura agrícola portuguesa, com base em dados fornecidos pelo Instituto Nacional de Estatística (INE).

III.1 – Análise à estrutura agrícola em Portugal no período 1989-2009

Iremos portanto nesta parte, e com base nos Documentos Excel intitulados Estatísticas Agrícolas, disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) averiguar a estrutura elementar do sistema agrícola português, na sua vertente primária, ou seja, apenas considerando os produtores, e não os transformadores. Por outro lado, o período em análise é fundamentado nos próprios recenseamentos do INE, efectuados todos os 10 anos, pelo que, tanto aqui como nas secções seguintes desta Terceira parte da nossa investigação, iremos utilizar dados referentes a 2005 e 2009, de forma a estabelecer uma certa contingência nos dados apresentados e deduções daí obtidas.

Apresentamos portanto os quadros seguintes, por categorias do próprio quadro original, e cujos dados foram retranscritos do quadro 5.1 do Documento Excel com o Estatísticas Agrícolas – 2005 para a obtenção dos dados de recenseamento de 1989 e 1999, bem como o documento “Estatísticas Agrícolas 2009” para os dados referentes ao indicado pelo título, e igualmente com base no quadro 5.1:

- evolução das superfícies agrícolas utilizadas e não utilizadas;
- utilização das terras
- formas de exploração das terras
- natureza jurídica dos produtores
- características humanas dos produtores singulares (empresariais ou não)

III.1.1 – A evolução das superfícies agrícolas utilizadas e não utilizadas

	1989		1999		2009		Variações 1989/2009	
	Explorações n°	Superfície ha	Explorações n°	Superfície ha	Explorações n°	Superfície ha	Explorações n°	Superfície ha
Superfície total	598.742	5.316.160	415.969	5.188.938	305.266	4.709.131	-49,02%	-11,42%
Superfície Agrícola Utilizada (SAU)	594.418	4.005.573	412.612	3.863.094	303.867	3.668.145	-48,88%	-8,42%
SAU média por exploração		6,69		9,3		12,0	-	79,37%
Dispersão da SAU (n°)								
Total de blocos com SAU		3.173.794		2.406.637		1.797.377	-	-43,37%
N° médio de blocos por exploração		5,30		5,8		5,9	-	11,32%
Matas e florestas sem cult. sob-coberto	279.419	978.256	201.098	1.008.374	61.447	842.208	-78,01%	-13,91%
Superfície agrícola não utilizada	95.098	245.110	91.043	202.898	59.575	127.691	-37,35%	-47,90%
Outras superfícies	464.073	887.219	336.107	114.573	282.651	71.087	-39,09%	-91,99%
Superfície irrigável	472.641	877.695	285.684	791.986	162.611	540.593	-65,60%	-38,41%

Quadro 17

De forma a entender melhor o quadro, remetemos algumas definições dadas pelo INE (<http://smi.ine.pt/Pesquisa>). Assim:

SUPERFÍCIE AGRÍCOLA UTILIZADA

Superfície da exploração que inclui: terras aráveis (limpa e sob-coberto de matas e florestas), horta familiar, culturas permanentes e pastagens permanentes.

SUPERFÍCIE AGRÍCOLA NÃO UTILIZADA

Superfície da exploração anteriormente utilizada como superfície agrícola, mas que já o não é por razões económicas, sociais ou outras. Não entra em rotações culturais. Pode voltar a ser utilizada com auxílio dos meios geralmente disponíveis na exploração.

OUTRAS SUPERFÍCIES DA EXPLORAÇÃO

Áreas ocupadas por edifícios, eiras, pátios, caminhos, barragens, albufeiras e ainda jardins, matas e florestas orientadas exclusivamente para fins de proteção do ambiente ou de recreio.

Do quadro anterior é possível fazer uma leitura generalizada de queda dos valores, quer sejam eles referentes ao número de explorações, quer à superfície agrícola utilizada, com a excepção, facto de relevância pois adequa-se perfeitamente ao nosso tema no âmbito do alargamento das explorações pela compra de terras agrícolas para uma agricultura mais extensiva, da SAU média por exploração, que aumentou cerca de 80% entre 1989 e 2009, bem como o número de blocos médios por exploração, que aumentou cerc de 11% no período configurando-se enquanto anexado ao aumento da SAU/exploração.

No âmbito das maiores quedas, registamos nomeadamente o número de blocos com SAU (-43,7%), as superfícies agrícolas não utilizadas (-47,9% que demonstram uma redução na sustentabilidade ecológica por força da retirada de terras do estado de pousio), as outras superfícies (-91,99%, que, no nosso entender, se deve ao aumento dos blocos médios por exploração, e que traduz uma quebra no ambiente ecológico proporcionado pela manutenção deste tipo de superfícies), e a própria Superfície Agrícola utilizada, que num ambiente geral, vê a sua dimensão recuar 8,42%).

Acreditamos portanto que os dados deste quadro admitem duas vertentes: uma utilização mais intensiva das terras agrícolas, alicerçadas a uma regressão generalizada das superfícies agrícolas, numa tendência que deveria ser, no nosso entender, de aumento.

III.1.2 – A utilização das terras agrícolas

										Variações 1989/2009		
	Explorações n°	Superfície ha	Taxa Representat. s/total explorações	Explorações n°	Superfície ha	Taxa Representat. s/total explorações	Explorações n°	Superfície ha	Taxa Representat. s/total explorações	Explorações n°	Superfície ha	Taxa Representat. s/total explorações
Total de Explorações	598490		-	415519		-30,57%	305266		-26,53%	-48,99%		
Utilização das terras												
Cereais para grão	370.017	900.878	61,83%	197.484	602.270	47,53%	110.852	345.941	36,31%			
<i>Varição</i>				<i>-46,63%</i>	<i>-33,15%</i>	<i>-14,30%</i>	<i>-43,87%</i>	<i>-42,56%</i>	<i>-11,21%</i>	<i>-70,04%</i>	<i>-61,60%</i>	<i>-25,51%</i>
Leguminosas secas para grão	238.782	81.976	39,90%	95.425	25.724	22,97%	29.959	13.239	9,81%			
<i>Varição</i>				<i>-60,04%</i>	<i>-68,62%</i>	<i>-16,93%</i>	<i>-68,60%</i>	<i>-48,53%</i>	<i>-13,15%</i>	<i>-87,45%</i>	<i>-83,85%</i>	<i>-30,08%</i>
Prados temporários	306.434	652.690	51,20%	19.566	37.250	4,71%	13.326	31.661	4,37%			
<i>Varição</i>				<i>-93,61%</i>	<i>-94,29%</i>	<i>-46,49%</i>	<i>-31,89%</i>	<i>-15,00%</i>	<i>-0,34%</i>	<i>-95,65%</i>	<i>-95,15%</i>	<i>-46,84%</i>
Culturas forrageiras	344.189	107.187	57,51%	188.106	542.120	45,27%	107.839	462.703	35,33%			
<i>Varição</i>				<i>-45,35%</i>	<i>405,77%</i>	<i>-12,24%</i>	<i>-42,67%</i>	<i>-14,65%</i>	<i>-9,94%</i>	<i>-68,67%</i>	<i>331,68%</i>	<i>-22,18%</i>
Batata	5.300	64.460	0,89%	181.558	50.173	43,69%	66.258	18.745	21,71%			
<i>Varição</i>				<i>3325,62%</i>	<i>-22,16%</i>	<i>42,81%</i>	<i>-63,51%</i>	<i>-62,64%</i>	<i>-21,99%</i>	<i>1150,15%</i>	<i>-70,92%</i>	<i>20,82%</i>
Culturas industriais	52.774	39.100	8,82%	4.529	74.537	1,09%	2.579	24.923	0,84%			
<i>Varição</i>				<i>-91,42%</i>	<i>90,63%</i>	<i>-7,73%</i>	<i>-43,06%</i>	<i>-66,56%</i>	<i>-0,25%</i>	<i>-95,11%</i>	<i>-36,26%</i>	<i>-7,97%</i>
Culturas hortícolas extensivas	44.766	23.719	7,48%	28.937	29.796	6,96%	12.403	31.422	4,06%			
<i>Varição</i>				<i>-35,36%</i>	<i>25,62%</i>	<i>-0,52%</i>	<i>-57,14%</i>	<i>5,46%</i>	<i>-2,90%</i>	<i>-72,29%</i>	<i>32,48%</i>	<i>-3,42%</i>
Culturas hortícolas intensivas	2.031	662	0,34%	20.859	14.875	5,02%	20.859	14.875	6,83%			
<i>Varição</i>				<i>927,02%</i>	<i>2146,97%</i>	<i>4,68%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>1,81%</i>	<i>927,02%</i>	<i>2146,97%</i>	<i>6,49%</i>
Flores e plantas ornamentais	97.075	859.713	16,22%	2.040	1.123	0,49%	1.296	1.643	0,42%			
<i>Varição</i>				<i>-97,90%</i>	<i>-99,87%</i>	<i>-15,73%</i>	<i>-36,47%</i>	<i>46,30%</i>	<i>-0,07%</i>	<i>-98,66%</i>	<i>-99,81%</i>	<i>-15,80%</i>
Pousio	379.959	32.488	63,49%	69.301	562.717	16,68%	59.155	341.534	19,38%			
<i>Varição</i>				<i>-81,76%</i>	<i>1632,08%</i>	<i>-46,81%</i>	<i>-14,64%</i>	<i>-39,31%</i>	<i>2,70%</i>	<i>-84,43%</i>	<i>951,26%</i>	<i>-44,11%</i>
Horta familiar	90.332	76.266	15,09%	249.656	21.606	60,08%	199.378	19.695	65,31%			
<i>Varição</i>				<i>176,38%</i>	<i>-71,67%</i>	<i>44,99%</i>	<i>-20,14%</i>	<i>-8,84%</i>	<i>5,23%</i>	<i>120,72%</i>	<i>-74,18%</i>	<i>50,22%</i>
Frutos frescos (excepto citrinos)	57.260	26.759	9,57%	64.772	52.746	15,59%	41.588	40.127	13,62%			
<i>Varição</i>				<i>13,12%</i>	<i>97,11%</i>	<i>6,02%</i>	<i>-35,79%</i>	<i>-23,92%</i>	<i>-1,96%</i>	<i>-27,37%</i>	<i>49,96%</i>	<i>4,06%</i>
Citrinos	14.776	3.047	2,47%	45.863	23.453	11,04%	24.822	16.930	8,13%			
<i>Varição</i>				<i>210,39%</i>	<i>669,71%</i>	<i>8,57%</i>	<i>-45,88%</i>	<i>-27,81%</i>	<i>-2,91%</i>	<i>67,99%</i>	<i>455,63%</i>	<i>5,66%</i>
Frutos sub-tropicais	50.310	73.860	8,41%	10.554	2.612	2,54%	9.126	3.048	2,99%			
<i>Varição</i>				<i>-79,02%</i>	<i>-96,46%</i>	<i>-5,87%</i>	<i>-13,53%</i>	<i>16,69%</i>	<i>0,45%</i>	<i>-81,86%</i>	<i>-95,87%</i>	<i>-5,42%</i>
Frutos de casca rija	179.570	340.514	30,00%	50.869	80.470	12,24%	45.488	115.150	14,90%			
<i>Varição</i>				<i>-71,67%</i>	<i>-76,37%</i>	<i>-17,76%</i>	<i>-10,58%</i>	<i>43,10%</i>	<i>2,66%</i>	<i>-74,67%</i>	<i>-66,18%</i>	<i>-15,10%</i>
Olival	366.901	266.326	61,30%	159.029	335.028	38,27%	130.568	335.841	42,77%			
<i>Varição</i>				<i>-56,66%</i>	<i>25,80%</i>	<i>-23,03%</i>	<i>-17,90%</i>	<i>0,24%</i>	<i>4,50%</i>	<i>-64,41%</i>	<i>26,10%</i>	<i>-18,53%</i>
Vinha	1.170	946	0,20%	246.934	215.041	59,43%	156.404	177.381	51,24%			
<i>Varição</i>				<i>21005,47%</i>	<i>22631,61%</i>	<i>59,23%</i>	<i>-36,66%</i>	<i>-17,51%</i>	<i>-8,19%</i>	<i>13267,86%</i>	<i>18650,63%</i>	<i>51,04%</i>
Prados e pastagens permanentes	113.668	856.334	18,99%	107.692	1.436.823	25,92%	91.502	1.827.899	29,97%			
<i>Varição</i>				<i>-5,26%</i>	<i>67,79%</i>	<i>6,93%</i>	<i>-15,03%</i>	<i>27,22%</i>	<i>4,06%</i>	<i>-19,50%</i>	<i>113,46%</i>	<i>10,98%</i>

Quadro 18

Do quadro anterior retiramos as conclusões gerais segundo as quais, e no período em análise, assistimos a uma re-direcionamento da produção nas explorações agrícolas, não obstante as explorações que provavelmente cessaram actividade (lato sensu não restrito à declaração para efeitos fiscais), sendo que os dados aqui retirados não nos podem exprimir qual o impacto que essas cessações de actividade tiveram na redução das explorações e superfícies afectas às produções agrícolas retratadas pelo quadro.

Sem portanto querer reivindicar a fonte das reduções notadas, e seguindo apenas o perfil estatístico apresentado, existem sectores que, longe de seguirem os padrões de queda, contrariaram-nos fortemente, tal como se pode deduzir nomeadamente do desenvolvimento das explorações e superfícies afectas à produção de batata, as culturas hortícolas intensivas, as hortas familiares, os citrinos, e especialmente as vinhas, cujo aumento exponencial se deve a várias políticas tomadas na matéria nos anos 80 e 90, e que não nos cabe aqui discutir, antes de sofrerem uma queda a partir dos anos 2000.

Enquanto especificidades, enunciamos ainda os aumentos no âmbito das superfícies, e relativos aos prados e pastagens, bem como às culturas forrageiras e os olivais, que apesar da redução do número de explorações afectas à produção, viram a superfície agrícola dedicada a essa produção aumentar.

Este quadro de utilização das terras visto, avançamos para as formas jurídicas de exploração das terras agrícolas portuguesas.

III.1.3 – Formas de exploração da Superfície agrícola

Forma de exploração da SAU	1989		1999		2009		Variações 1989/2009	
	Explorações n°	Superfície ha	Explorações n°	Superfície ha	Explorações n°	Superfície ha	Explorações n°	Superfície ha
Conta própria	540.817	2.761.888	387.661	2.797.208	287.010	2.641.916		
<i>Variação</i>			-28,32%	1,28%	-25,96%	-5,55%	-46,93%	-4,34%
Arrendamento	145.732	1.050.804	58.108	867.492	33.953	824.855		
<i>Variação</i>			-60,13%	-17,44%	-41,57%	-4,91%	-76,70%	-21,50%
Outras formas	37.830	192.882	42.152	198.394	23.817	201.374		
<i>Variação</i>			11,42%	2,86%	-43,50%	1,50%	-37,04%	4,40%

Exploração de Superfície agrícola por conta própria

Forma de exploração de terras que são propriedade do empresário ou de membros do seu agregado familiar e que são cultivados como se pertencessem ao empresário, embora este não possua nenhum título de propriedade. *[n.d.r.: entendemos aqui ser necessário corrigir a definição, pois esta, na sua segunda parte, contraria o estipulado pela primeira, pelo que consideramos ser necessário substituir “embora” por “não obstante” ou “apesar da possibilidade de” para efeitos de entendimento do conceito].*

Superfície Agrícola explorada por outras formas

Forma de exploração da Superfície Agrícola Utilizada que não seja conta própria ou arrendamento (cedida gratuitamente, explorada mediante licença de cultura, etc.).

Numa abordagem geral, sem surpresas, vemos um recuo em todos os dados relativos ao número de explorações, com níveis altos (-47% dos agricultores por conta própria), que passaram de cerca de 541000 em 1989 para 287000 em 2009.

Já no que diz respeito às superfícies, e apesar da queda mais acentuada no âmbito dos arrendamentos, assistimos a um recuo ligeiro nas superfícies exploradas por conta própria, e um aumento igualmente ligeiro no âmbito das outras formas de exploração.

III.1.4 -Natureza Jurídica dos agricultores portugueses

	1989		1999		2009		Variações 1989/2009	
	Explorações n°	Superfície ha	Explorações n°	Superfície ha	Explorações n°	Superfície ha	Explorações n°	Superfície ha
	598.490	5.130.708	415.519	5.188.948	305.266	4.709.313		
			-30,57%	1,14%	-26,53%	-9,24%	-48,99%	-8,21%
Singular autónomo	571.532	3.240.068	392.065	2.879.743	292.445	2.716.373		
<i>Variação</i>			-31,40%	-11,12%	-25,41%	-5,67%	-48,83%	-16,16%
Singular empresário	22.058	1.243.852	17.243	1.161.604	4.936	501.960		
<i>Variação</i>			-21,83%	-6,61%	-71,37%	-56,79%	-77,62%	-59,64%
Sociedades	3.964	485.582	5.053	912.002	6.776	1.221.813		
<i>Variação</i>			27,47%	87,82%	34,10%	33,97%	70,94%	151,62%
Baldios e outras formas	246	63.430	1.158	235.599	1.109	269.167		
<i>Variação</i>			370,73%	271,43%	-4,23%	14,25%	350,81%	324,35%
Estado e pessoas públicas	307	79.518	-	-	-	-		
Outras	383	18.258	-	-	-	-		

Quadro 19

No Âmbito da nossa pesquisa de fundamentos, o quadro anterior traz uma prova irrevogável da ligação entre a forma empresarial e o aumento consequente de superfície agrícola utilizada. Tal como podemos ver, não só o número de explorações aumentou em 70,94%, passando de aproximadamente 4000 para cerca de 7000 explorações, e cuja SAU relativa seguiu igualmente o ritmo ascendente com uma taxa de 151% no período em apreço. Mais uma vez não conseguindo distinguir com precisão os fenómenos que levaram a estes aumentos, julgamos contudo que os novos apoios às Organizações de Produtores no quadro europeu, bem como as próprias vantagens inerentes a este tipo de entidades pode ter fomentado a eclosão das sociedades no sector agrícola, que estimamos ter que ser impulsionada.

Já no que diz respeito aos outros tipos de formas jurídicas, e igualmente sem surpresa, assistimos a um recuo acentuado destes valores, em concordância com a teoria geral de abandono na actividade agrícola.

III.1.4 – Evolução do Tempo dedicado ao trabalho agrícola

	1989		1999		2009		Variação 1989/2009
	N° Indivíduos	N° Indivíduos	Variação década	N° Indivíduos	Variação década		
Tempo de trabalho agrícola	593.590	409.308	-31,05%	297.331	-27,36%	-49,91%	
> 0 a < 50 %	285.854	205.867	-27,98%	151.241	-26,53%	-47,09%	
>= 50 % a < 100 %	183.947	136.397	-25,85%	82.944	-39,19%	-54,91%	
Tempo completo	123.789	67.044	-45,84%	63.146	-5,81%	-48,99%	

Quadro 20

Neste âmbito do tempo de trabalho dedicado à agricultura, a conclusão conduz igualmente a uma retração elevadíssima do sector agrícola em cerca de 50%, em todas as vertentes, a um ritmo “constante” de cerca de 30% por década, com excepção do trabalho a tempo completo, que mostra sinais de estabilização no período 1999/2009, com um decréscimo de “apenas” (quando comparado com os outros) de 5,81%. Estes dados mostram claramente os sinais de abrandamento da agricultura ocasional ou em regime part ou pós-laboral. Este fenómeno pode ser fundamentado na procura de tempo completo em outros sectores de actividade mais rentabilizadores (tal como prova o artigo que veremos mais adiante do Parlamento Europeu, os rendimentos do sector agrícola português encontram-se abaixo das médias industriais ou dos serviços).

III.1.5 – Conclusões acerca da estrutura agrícola portuguesa

Dos quadros anteriores, e apesar da sua dimensão largamente negativa quanto ao retrato da agricultura portuguesa, retiramos alguns conceitos que revestem um carácter de fundamento no âmbito da presente investigação. De facto, e tal como tivemos oportunidade de verificar em vários quadros, as áreas destinadas às novas culturas estratégicas evoluíram (hortícolas, citrinos, culturas de forragens) de forma positiva, mas sobretudo, as SAU's ligadas ao ramo empresarial mostram sinais positivos, com aumento, no período 1989/2009 da SAU em 151%, bem como a SAU por exploração, com uma tendência de evolução positiva.

É igualmente de destaque neste contexto o decréscimo muito menos acentuado que o expectável quanto ao número de indivíduos que trabalham a tempo completo no sector agrícola, o que indica, apesar do contexto macro-económico, uma certa estabilidade.

III.2 – Alguns dados sobre o mercado agrícola português

Nesta parte, iremos essencialmente apresentar os dados transmitidos pelo INE através dos quadros sobre o Valor Acrescentado Bruto no âmbito agrícola, a preços correntes, e cuja reprodução adaptada aqui remetemos:

Quadro 42 - Valor acrescentado bruto, rendimento e formação bruta de capital fixo na agricultura, a preços correntes (Base 2000)

Portugal		Unidade: 10 ⁶ Euros			2007 - 2009					
Anos Rubricas	2007	2008	2009 (a)	2010 Po	2011 Po	2012 (a)	Varição 2007-2009	Varição 2010-2012	Varição 2007-2012	
16	6.670,48	7.037,12	6.761,36	6.339,99	6.298,39	6.343,11				
		5,496%	-3,919%	-6,232%	-0,656%	0,710%	1,362%	0,049%	-4,908%	
17	4.560,85	4.943,15	4.691,63	3.922,51	4.146,79	4.216,89	2,867%	7,505%	-7,542%	
		8,382%	-5,088%	-16,393%	5,718%	1,690%				
17.1	447,35	517,29	432,03	384,06	437,28	459,89				
		15,634%	-16,482%	-11,103%	13,857%	5,171%	-3,425%	19,744%	2,803%	
17.2	159,59	176,58	149,22	176,55	200,91	217,40				
		5,000%	-15,494%	18,315%	13,798%	8,208%	-6,498%	23,138%	36,224%	
17.3	98,82	117,03	112,32	129,11	127,55	116,18				
		18,427%	-4,025%	14,948%	-1,208%	-8,914%	13,661%	-10,015%	17,567%	
17.4	1.899,23	2.111,21	1.879,75	2.012,87	2.151,11	2.202,58				
		11,161%	-10,963%	7,082%	6,868%	2,393%	-1,026%	9,425%	15,972%	
18	2.109,63	2.093,97	2.069,73	2.417,48	2.151,60	2.126,22				
		-0,742%	-1,158%	16,802%	-10,998%	-1,180%	-1,891%	-12,048%	0,786%	
19	705,21	740,47	732,84	690,66	672,98	672,51				
		5,000%	-1,030%	-5,756%	-2,560%	-0,070%	3,918%	-2,628%	-4,637%	
20	1.404,42	1.353,50	1.336,89	1.726,82	1.478,62	1.453,71				
		-3,626%	-1,227%	29,167%	-14,373%	-1,685%	-4,808%	-15,816%	3,510%	
21	5,01	5,05	5,21	17,18	17,67	17,69				
		0,798%	3,168%	229,750%	2,852%	0,113%	3,992%	2,969%	253,094%	
22	704,97	794,92	655,40	732,63	628,76	820,92				
		12,759%	-17,551%	11,784%	-14,178%	30,562%	-7,032%	12,051%	16,448%	
23	2.104,38	2.143,37	1.987,08	2.442,27	2.089,71	2.256,94				
		1,853%	-7,292%	22,907%	-14,436%	8,003%	-5,574%	-7,588%	7,250%	
24	635,51	653,99	670,63	792,64	777,54	745,69				
		5,000%	2,544%	18,193%	-1,905%	-4,096%	5,526%	-5,923%	17,337%	
25	1.468,87	1.489,38	1.316,45	1.649,63	1.312,17	1.511,25				
		1,396%	-11,611%	25,309%	-20,457%	15,172%	-10,377%	-8,389%	2,885%	
26	52,90	53,77	53,12	44,60	46,26	47,49				
		1,645%	-1,209%	-16,039%	3,722%	2,659%	0,416%	6,480%	-10,227%	
27	216,80	248,17	233,68	210,51	236,29	187,19				
		14,470%	-5,839%	-9,915%	12,246%	-20,780%	7,786%	-11,078%	-13,658%	
28	1.199,17	1.187,44	1.029,65	1.404,00	1.039,08	1.285,99				
		-0,978%	-13,288%	36,357%	-25,991%	23,762%	-14,136%	-8,405%	7,240%	
29	768,59	816,88	689,09	668,67	686,75	x				
		6,283%	-15,644%	-2,963%	2,704%		-10,344%	-	-	
30	205,77	27,06	238,76	258,93	298,74	x				
		-86,849%	782,336%	8,447%	15,375%		16,032%	-	-	

(a) INE, I. P., Contas Económicas da Agricultura, dados previsionais calculados com a informação disponível em 31 de Janeiro de 2010.

Da observação do quadro anterior retiramos algumas ideias fundamentais, que também servem de suporte à investigação que aqui propomos.

Assim, notamos o recuo no período 2007-2012, da produção (-4,91%) e dos custos intermédios (-7,54%). Contudo, é de notar que os custos intermédios apresentados de forma discriminada demonstram todos uma tendência ascendente, com especial destaque para os “adubos e correctivos de solo” que viram o seu valor consumido crescer em cerca de 36%, ou seja, o maior aumento que se pode deduzir do quadro de dados.

Não obstante estes valores, em termos de valor acrescentado líquido (VAL), Rendimento dos factores (Rendibilidade operacional) e Rendimento Empresarial Líquido (Resultado Líquido), o tom é positivista, com aumentos respectivos de 3,51%, 7,52% e 7,24%.

É portanto de retirar deste quadro dois elementos: o aumento do consumo de adubos e correctivos de solo com o impacto ambiental que todos conhecemos pela utilização destes produtos, e o incremento da rendibilidade operacional e empresarial, que sublinham o interesse económico da actividade quando desenvolvida de forma empresarial, já que este crescimento contraria a queda da produção bruta. Mas, nesta última perspectiva, também é importante realçar possíveis efeitos contrários, já que fica provado que, apesar do aumento dos rendimentos, a produção pode seguir uma vertente decrescente que não é desejável em termos globais.

Assim, estes dados básicos apurados, seguimos com aquilo que pode ser uma das maiores entraves ao sistema que aqui propomos, uma vez que pelo seu cariz, ainda que apenas parcialmente, de interesse público, pode-se emitir a dúvida segundo a qual até que ponto é fiscalmente eficiente para agricultores reagruparem-se sob esta forma ao invés da forma comercial: o cooperativismo do sector português. Iremos, neste âmbito, apresentar portanto algumas reflexões pessoais.

III.3 – As Cooperativas Agrícolas Portuguesas, fiscalidade e equidade fiscal

No âmbito da presente parte, tentaremos encarar aquela que será certamente a maior resistência face aos preceitos de medidas que esta investigação pretende apresentar: as cooperativas. Não abordaremos esta parte com pressuposto ideológico face ao que se sub-entende pela diferença entre o sector empresarial orientado para a obtenção dos lucros e o sector cooperativo orientado para a solidariedade social.

Contudo, e de forma a abordar todos os temas relevantes para a ideia de medida que tentamos propôr, é necessário encarar o sector cooperativista com rigor.

Par tal, iremos apoiar esta nossa análise ao sector cooperativo a partir de três documentos fundamentais: o artigo 66º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, o Código Cooperativo vigente, o Regime Jurídico das Cooperativas Agrícolas, bem como numa série de power-points realizada por José António Rodrigues, em 2012 e com o título “COOPERATIVAS: QUADRO JURÍDICO E FISCAL PARA ENFRENTAR OS DESAFIOS”, publicada pelo Cooperativa António Sérgio para a Economia Social (CASES).

Abordamos desde já o aspecto de definição jurídico das cooperativas, que em conformidade com o disposto no nº1 do Código Cooperativo, constituem-se enquanto associações, como se depreende do estabelecido por aquele artigo: “*As cooperativas são pessoas colectivas autónomas, de livre constituição, de capital e composição variáveis, que, através da cooperação e entajuda dos seus membros, com obediência aos princípios cooperativos, visam, sem fins lucrativos, a satisfação das necessidades e aspirações económicas, sociais ou culturais daqueles.*”, que o Decreto-Lei nº425/79 vem esclarecer ao confirmar as cooperativas enquanto pessoas colectivas de utilidade pública.

Num âmbito generalista, e como já tivemos oportunidade de afirmar, somos a favor da manutenção da pequena agricultura para efeitos de auto-consumo. Contudo, e apesar do seu estado débil, a agricultura não pode ser deixada de ser encarada enquanto actividade económica, cujos outros sectores são igualmente disciplinados. Desde logo, há que aqui definir os conceitos de pequenos produtores conforme a orientação da actividade agrícola desenvolvida. Assim, por pequenos produtores devem ser entendidos, no nosso entender, aqueles que produzem de forma a auto-satisfazer certas necessidades, que por definição não são todas possíveis de cultivo, e desde logo transmite a ideia de limitação dos pequenos agricultores em adequação

com a dimensão das suas superfícies agrícolas utilizáveis.

Na perspectiva que tentamos aqui propôr, um pequeno agricultor tem por definição um pequeno terreno, isto em termos absolutos. Acreditamos por exemplo que a definição no âmbito do documento anteriormente abordado publicado pela Comissão Europeia, em que 68% dos apoios eram concedidos a pequenos agricultores com superfícies inferiores a 2ha, seria excessiva, até porque acreditamos, dum ponto de vista puramente neutro mas ciente de alguns padrões imobiliários, e por ser conhecedor da produtividade agrícola através da residência em zona rural, que dois hectares de terreno permitem de facto o desenvolvimento do que se pode considerar uma actividade económica.

Desde logo, deveria existir, no nosso entender, um ponto de diferenciação mais definido entre a produção própria e a produção comercial.

Deste ponto de vista, ainda que, por força do art.66º/1 do Estatuto dos Benefícios Fiscais, seja entendido como rendimento sujeito a Imposto sobre o Rendimento Colectivo, aquele obtido através de operações com terceiros, é de ponderar onde acaba a actividade social e se inicia a actividade económica. No caso agrícola, novamente no nosso entender, a produção agrícola, por parte destas instituições, deveria ser limitada aos casos de entre-ajuda entre indivíduos que desejem praticar agricultura para consumo próprio. Ou seja, entendemos que o modelo cooperativo tem por base uma cooperação entre agricultores para efeitos de redução de despesas (nomeadamente em activos) que permitam a cultura de produtos próprios abaixo do custo de mercado. No entanto, as cooperativas são igualmente vistas, e definidas por lei (art.2º/b) do Código Cooperativo, enquanto instituições concentradoras de vendas, o que por si, também define um carácter social da instituição já que permite um melhor escoamento dos produtos por parte dos agricultores cooperadores. Não obstante este conceito de concentração, entendemos que parte daqui o que qualificamos de dúvidas quanto ao objectivo. De facto, tal como igualmente tivemos oportunidade de referir, apesar do seu estado débil, o sector agrícola não pode ser encarado, em termos de equidade fiscal, como um sector de actividade diferente dos outros, isto apesar do seu carácter nitidamente fundamental para a sobrevivência humana. Entendemos que ao proteger este tipo de imagem do agricultor frágil, expande-se essa imagem a todo o sector, o que, em alguns casos, é errada (pois alguns agricultores conseguem níveis de vida bastante qualitativos através dos rendimentos obtidos da agricultura). Mais, esta imagem contraria a vontade de equidade do sector. Desde logo, e porque já referimos que a pequena agricultura não deve ser encorajada para fins comerciais (ao contrário do que pretende o art.66º/1)2 do EBF que concede a isenção total de IRC a cooperativas com pelo menos 75% dos membros enquanto trabalhadores dependentes da própria instituição e 75% dos membros prestarem serviços à mesma entidade (o que se traduz na ideia de “trabalho”, pelo que o trabalho, neste caso alicerçado para efeitos de IRC, determina uma vertente comercial dos objectivos cooperativos), acreditamos que as cooperativas teriam que se cingir a este âmbito de ação: ajudar os pequenos agricultores. Desta forma, emitimos a nossa primeira crítica aos artigos de power-points da CASES, uma vez que lá é referido (ppt nº5) pelo autor um Presidente executivo, com especial foco numa frase sua: *“Para ser franco, eu não trabalho para o accionista. Trabalho para o consumidor, para as partes interessadas.”*. Entendemos que, não fosse esta frase referida num artigo sobre cooperativos, essa seria completamente assertiva em termos gerais. No entanto, limitando-nos a uma aproximação cooperativista, entendemos que tal referência não faz qualquer sentido face ao que aludimos atrás ser a nossa perspectiva sobre a matéria cooperativa, uma vez que, tal como dissemos, as cooperativas deveriam ter por objectivo fundamental os seus cooperadores, tal como aliás salienta o art.3º/f) do Código Cooperativo, que enuncia serem possíveis operações entre a cooperativa e terceiros, desde que seja dada a prioridade, quando possível, aos próprios cooperadores.

O artigo ainda procede com tons mais claros relativos ao que consideramos ser uma empresarialização do sector cooperativo, ponderando, entre outros temas, a possibilidade de financiamento externo (ou seja a entrada de investidores no capital, já que vimos que as admissões de membros são limitadas à prossecução de uma actividade definida e raramente financeira – nunca financeira em termos agrícolas) e a possibilidade de voto plural (em vez do voto único referido no art.51º do Código Cooperativo).

Em termos de financiamento externo, e porque estamos a falar de cooperativas numa abordagem pessoal que já defendemos, não entendemos qualquer validade à possibilidade de financiamento externo, uma vez que tal, alicerçado a direitos de votos que o autor propõe mudar (e que criticamos já a seguir), deixaria espaço para o que consideramos uma verdadeira equiparação ao sector empresarial comercial. Mais, a proibição de financiamento externo enquadra-se no nosso entender como uma base de regulamento interno que torna menos alcançável a concretização de mega-cooperativas, mais semelhantes a empresas do que a instituições de apoio.

No que toca aos votos e a proposta de voto plural (dependente dos títulos de capital), enveredamos pelo mesmo caminho anterior, já que tal medida prefigura um sistema onde os maiores detentores de capital são

os que têm maior peso nos votos. Admitindo por base esta ideia, tal resumiria-se portanto a um sistema de voto capitalista, pelo que, atendendo à natureza do próprio conceito de capitalismo, tal não deve ser aplicado a instituições que não procurem o lucro mas sim o desenvolvimento social dos seus cooperadores, que apenas se alcança através da igualdade nos votos independente da estrutura capitalista, o que por si leva a uma redução da vontade e interesses comerciais da própria instituição.

Aliás, nos próprios diplomas regulamentadores, a vertente comercial torna-se notória quando abordamos a estruturação de distribuições dos títulos de capital e distribuição de dividendos, ao abrigo dos art.20º e 73º. De facto, o primeiro vai até estipular (art.20º/3), "*Os títulos representativos do capital social das cooperativas podem ser representados sob a forma escritural, aplicando-se aos títulos escriturais o disposto no título II do Código dos Valores Mobiliários, com as adaptações necessárias.*". Ainda que consideremos de facto esta medida como equitável nos termos da distribuição de capital e títulos respectivos, acreditamos que esta aproximação expressa do Código Cooperativo ao Código dos Valores Mobiliários apresenta a aproximação entre as duas formas de sociedade.

Acreditamos portanto que dum ponto de vista de equidade fiscal entre contribuintes, o cooperativismo pode representar riscos de desequilíbrio quando toma proporções que ultrapassam, no nosso entendimento, o objectivo social (entenda-se lato sensu). Sabemos igualmente, nomeadamente através do art.44º/1-d) do Estatuto dos Benefícios Fiscais, com referência expressa às associações de agricultores, que os imóveis detidos por cooperativas, e de acordo com os fins prosseguidos pela instituição, são isentos de Imposto Municipal sobre Imóveis, pelo que seguimos a ideia segundo a qual não deverá ser aplicada esta medida a cooperativas ou associações de produtores, até porque, fora das isenções em sede de IRC, e no âmbito do Imposto Municipal sobre Imóveis, o art.48º do Estatuto dos Benefícios fiscais isenta de IMI "*os prédios rústicos e urbanos destinados a habitação própria e permanente do sujeito passivo ou do seu agregado familiar, e que sejam efectivamente afectos a tal fim, desde que o rendimento bruto total do agregado familiar, englobado para efeitos de IRS, não seja superior a 2,2 vezes o valor anual do IAS e o valor patrimonial tributário global da totalidade dos prédios rústicos e urbanos pertencentes ao sujeito passivo não exceda 10 vezes o valor anual do IAS.*". Existem portanto incentivos suficientes aos pequenos agricultores em termos de IMI para que as associações, pelo menos no âmbito agrícola, não retirem benefícios excessivos em termos de isenção deste imposto, já que, se considerarmos uma cooperativa produtiva agrícola, em que todos os seus membros trabalham dependentemente da cooperativa, esta obterá uma vantagem fiscal considerável na aquisição de novos prédios rústicos que pode levantar dúvidas no âmbito da equidade fiscal. Mais, o incentivo de isenção de IMI para pequenos prédios e indivíduos de baixos rendimentos possibilitam o desenvolvimento empresarial, já que, como repetimos várias vezes, a pequena agricultura não deve ser encorajada para fins comerciais.

Ainda no contexto dos imóveis, referimos igualmente a isenção em sede de Imposto sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis (IMTT), isto ao abrigo do art.6º/d).

Partindo deste princípios, acreditamos que a nossa proposta de medida para efeitos de IVA, já que as cooperativas estão sujeitas ao enquadramento do IVA, não deve abranger este tipo de instituições com base em dois argumentos: as pequenas cooperativas já dispõem de medidas fiscais vantajosas em termos de IRC para prossecução do que consideramos deverem ser os seus objectivos primários, e, por outro lado, porque as grandes cooperativas, excepto na vertente em que cedem produtos de consumo intermediário necessário à produção agrícola, deixam de representar uma verdadeira vantagem para os membros, e passam a constituir um segmento económico específico que leva a maiores vantagens (na compra) aos adquirentes dos produtos agrícolas vendidos que aos próprios cooperadores, já que para esse efeito, os preços são padronizados, independentemente dos custos estruturais associados à produção de cada agricultor.

Feitas estas reflexões quanto ao sistema cooperativo agrícola português, avançamos então para uma referência às normas fiscais consideradas enquanto de vantagens fiscais no âmbito da agricultura, bem como para a recente alteração legislativa que veio revogar o artigo nº9/33 relativo à isenção de Imposto sobre o Valor Acrescentado no sector agrícola, e conseqüente necessidade de declaração de actividade para efeitos de enquadramento deste imposto, que, tal como dizemos desde início, será o âmbito de aplicação da nossa proposta, tendo esta especial foco nesta alteração que consideramos ter de ser um impulso para a empresarialização e verdadeira modernização do sector conforme outros parâmetros que consideramos importantes no âmbito do desenvolvimento do sector.

IV – A revogação do art.9º/33 do Código do Valor Acrescentado, e os efeitos decorrentes em sede deste imposto e em sede de empresarialização comercial do sector agrícola

Iniciamos portanto esta parte relativa às alterações em sede legislativa que vieram revogar o art.9º/33 do Código do IVA quanto à isenção do sector agrícola, no decorrer das quais tentaremos apresentar as consequências directas e indirectas que podem surgir para efeitos da investigação realizada, nomeadamente em termos de declaração de actividade para efeitos de enquadramento, e em termos da possibilidade de dedução em sede deste imposto.

Para efeitos da presente apresentação de âmbito legislativo, iremos fundamentalmente nos apoiar no Ofício Circulado nº30143/2013, emitido pela Direção de Serviços de IVA, que constitui uma resenha das alterações e suas consequências possíveis.

Começamos portanto por apresentar o regime revogatório do art.9º/33 do CIVA, decorrente do art.195º da Lei do Orçamento de Estado para 2013 (Lei nº66-B/2012).

Esta norma, pela sua revogação expressa do artigo referente ao IVA supra-citado, estabelece portanto enquanto dever indirecto, a obrigação de declaração de actividade (art.31º CIVA) para efeitos de enquadramento de IVA, tal como enunciado pelo Ofício Circulado. Esta alteração tem igualmente como efeito, para efeitos de IVA e tal como igualmente citado pelo documento, a possibilidade de dedução de IVA para os agricultores enquadrados.

Ora é precisamente esta consequência que mais nos interessa no âmbito da investigação que aqui desenvolvemos. De facto, tendo em conta que a nossa ideia se baseia numa possibilidade de dedução nas aquisições de activos imóveis e para efeitos de IVA, a norma 195º do OE2013 é portanto expressamente fundamental para nós, uma vez que salienta a possibilidade, até agora inexistente, dos agricultores virem a deduzir IVA ao abrigo do art.19º do Código do IVA.

Esta medida, no nosso entender, trará mais vantagens ao agricultor do que um sistema simples de isenção. Acreditamos na realidade que o sistema de isenção, uma vez que apenas abrange as aquisições e a não sujeição ao IVA dos produtos agrícolas vendidos, desconsiderava os efeitos benéficos, para os agricultores, das deduções possíveis de efectuar, já que, indirectamente, estas deduções, e apesar da possibilidade de pagamento efectivo de imposto nos períodos de enquadramento, surte numa base geral que acreditamos ter igualmente repercussões em termos de IRC e IRS (quando com contabilidade organizada), já que trará possíveis vantagens dedutivas igualmente no âmbito destes dois impostos, pelo que são possíveis melhorias na rentabilidade, bem como nos consumos intermédios em activo que passam a ser dedutíveis, dos agricultores.

Se tomarmos neste âmbito uma perspectiva mais generalista, a verdade que nos parece sobressair, é o facto do IVA aumentar as tendências de compra de activos, ou pelo menos de renovação, já que, investindo em equipamentos de maior qualidade, o agricultor terá uma dupla vantagem: uma melhoria produtiva decorrente da própria melhoria da maquinaria, bem como uma fonte de dedução em termos de IVA. Tal dedução nossa baseia-se no oposto das medidas de IVA, ou seja, considerando um agricultor isento em termos de vendas, este não terá tanta vantagem em adquirir equipamentos novos (sujeitos a IVA), pelo que preferirá, no nosso entender, investimentos em materiais “em segunda mão”, geralmente propriedade de indivíduos particulares não sujeitos ao IVA (art.1º/1-a) do CIVA), e que podem por tal representar compras sem sujeição (pelo menos comprovável e dependendo dos valores) de ordem fiscal.

Em termos de sujeição no âmbito da natureza jurídica das explorações agrícolas, vem o art.2º/1-a) definir enquanto actividade sujeita a imposto (e portanto, as pessoas, singulares ou colectivas que a exerçam) *“a) As pessoas singulares ou colectivas que, de um modo independente e com carácter de habitualidade, exerçam actividades de produção, comércio ou prestação de serviços, incluindo as actividades extractivas, agrícolas e as das profissões livres [...]”*. Desde logo, qualquer actividade agrícola, seja ela sujeita a rendimentos da Categoria B de Imposto sobre o Rendimento Singular (com ou sem contabilidade organizada), ou sujeita a Rendimentos Colectivos (incluindo as cooperativas), é abrangida pela sujeição obrigatória ao IVA.

Finalmente, e na perspectiva apenas da dedutibilidade que queremos apresentar (configurada pelo art.19º do CIVA), não iremos tratar de outras consequências directas ou indirectas destas alterações legislativas, nomeadamente no âmbito do IVA liquidável (e que pode ser sujeito a auto-facturação para o caso de venda directa a particulares não sujeitos a este imposto), e dos prazos para efeitos de declaração de actividade, elementos igualmente abordados pelo Ofício-Circulado.

É portanto de salientar esta introdução legal em termos de IVA, já que, não só constitui um dos elementos que consideramos fundamentais para a empresarialização e desenvolvimento do sector, como constitui uma sólida base de apoio à nossa proposta de medida para efeitos de IVA, que apresentamos de seguida.

V – A nossa proposta de medida fiscal em sede de Imposto Sobre o Valor Acrescentado

Considerado o enquadramento geral da actividade portuguesa, bem como das suas novas particularidades em termos de IVA consideradas no ponto anterior, iniciamos portanto aquilo que pretendemos ser a nossa ideia de medida fiscal no sector agrícola, e que tivemos oportunidade de apresentar e fundamentar ocasionalmente nas páginas desta investigação.

Partimos portanto da ideia generalista sobre a qual se baseou esta pesquisa, antes ainda da entrada em vigor da norma revogatória da isenção de IVA em sede agrícola, e que se constitui enquanto constatação de que a terra agrícola, ou seja, o solo, tem propriedades que afectam directamente a produção vegetal ou animal, o que, por si, deveria constituir um fundamento para a possibilidade de consideração dos terrenos agrícolas não só enquanto bens imóveis onde é realizada a produção, mas sim enquanto activos biológicos dos quais depende essa produção.

Por outro lado, partimos igualmente da constatação de um desequilíbrio entre os níveis de possibilidade dedutória de IVA no sector agrícola quando comparado com outros sectores. Isto é, consideramos que ao invés de outras actividades, a superfície de implementação da actividade é fundamental no sector agrícola, não só em termos de quantidade produtiva, como em termos de qualidade da produção e melhoramento das condições ambientais. De facto, aplicando este raciocínio a outros sectores como o serviço ou a indústria, constatamos que não decorrem daí vantagens particulares, senão meramente financeiras, já que o vínculo entre a superfície utilizada pela indústria não tem repercussões em termos de qualidade ou ambiente (pelo menos, repercussões positivas), tal como sucede nos serviços, onde as superfícies não são repercussivas de melhorias na qualidade dos serviços prestados ou do factor ambiental. Neste âmbito, o sector agrícola perfila-se portanto enquanto único, pois não é novo o debate no seio da comunidade quanto aos efeitos nefastos da agricultura intensiva (mais rentável), baseada em terrenos de menor dimensão.

Mais, conforme vimos no âmbito da PAC, sabemos que a extensividade da produção é um fundamento ecológico, susceptível de apoios superiores aos que inicialmente previstos. Assim, o aumento das superfícies agrícolas que esta medida pretende desencadear pode dar origem a maiores apoios em termos comunitários, através nomeadamente dos alicerces ecológicos legalmente instituídos entre o primeiro e segundo pilar.

Por outro lado ainda, as novas regras estabelecidas pelo OE2013 vêm obrigar os agricultores a declarar o início de actividade para efeitos de IVA, possibilitando-lhe portanto a dedução em sede deste imposto.

Finalmente, não consideramos como opositórios ao princípio que a nossa medida vem enunciar, os casos abrangidos pelo art.6º/j) quanto à isenção dos jovens agricultores (menos de 40 anos) em sede de IMTT.

Assim, evocamos a ideia da forma mais simples que actualmente surge na nossa perspectiva:

“uma dedução de imposto em sede de IVA calculado com base na taxa equiparada ao sector produtivo agrícola, e no âmbito da aquisição de prédios rústicos afectos à mesma actividade”. Ou seja, a criação de uma dedução para efeitos de IVA, calculada sobre o valor de aquisição de imóveis para fins agrícolas, de acordo com as taxas vigentes em sede de IVA e no sector de referência (agrícola), sendo que, de forma a não poder impulsionar qualquer manipulação quanto aos valores de mercado, tal taxa seria definível com base no Valor Patrimonial do prédio, estipulado para efeitos de cálculo de IMI.

Enquanto limites a esta iniciativa, poderíamos reconhecer uma necessidade de limitação da vantagem concedida (estipulação de um tecto máximo de valor patrimonial dos imóveis adquiridos), de forma a manter esta medida no seio das pequenas e médias empresas.

Entendemos igualmente que esta medida de apoio não deve servir para efeitos de IVA recuperável, no sentido de, se a diferença entre o IVA liquidado e IVA dedutível for favorável ao contribuinte após determinação contabilística, o valor dedutível calculado sobre as transações onerosas de bens imóveis teriam que ser ajustados ao valor liquidado, não podendo exceder este, já que, sem este apoio, o contribuinte teria que entregar IVA ao Estado. Tal proibição poderia contudo ser superada através da disseminação do IVA dedutível especial que aqui propomos, através da sua diluição em quantidades idênticas e num período de tempo de 5 anos que consideramos adequável à proposta, tanto por fundamentar-se na ideia de valor patrimonial geralmente reduzido das propriedades rústicas, quer em termos de equiparação de activo biológico, já que o solo produz elementos essenciais (não temos aqui em consideração culturas hidropónicas) para o desenvolvimento quer das plantas quer dos animais, ou seja, e essencialmente, uma equiparação das terras agrícolas a activos biológicos para efeitos de dedutibilidade em sede de IVA.

Ainda, tal como tivemos oportunidade de observar, consideramos que, por via da nossa ideia de não-promulgação empresarial da pequena agricultura, e tendo em conta os possíveis benefícios excessivos retirados desta medida em termos de acumulação por parte de associações de produtores, bem como de forma a limitar esse tipo de sociedades com vários âmbitos de isenção, a nossa proposta não deveria ser aplicada aos sectores da pequena agricultura e sectores associativos. Pretendemos de facto, numa acepção que já evocámos, promover o crescimento empresarial do ramo agrícola, na sua vertente comercial, para efeitos internacionais cujos fundamentos foram invocados na primeira parte.

VI – Conclusões da investigação

A presente investigação, realizada no âmbito do Mestrado em Administração Pública, vem portanto trazer o que esperamos ser uma ideia inovadora, não obstante a sua exequibilidade (ainda que consolidada pelas recentes alterações legais na matéria) de curto-prazo, tentar constituir-se enquanto política pública, com o objectivo geral de apoio a um sector essencial para a sobrevivência do ser humano, isto num contexto mundial de rarefação alimentar decorrente do forte aumento populacional que se faz sentir ao nível planetário.

Após termos averiguado essa conjuntura internacional, que demonstrou alguns sectores comerciais agrícolas em expansão, e outros em clara retração, mas que deixou a ideia geral da potencialidade económica desse mercado para o sector europeu e português, verificámos que, no seio da União Europeia, não obstante alguma medidas restritivas (cfr restituições à exportação), a produção agrícola tem-se focado em factores de auto-sustentabilidade da União, em termos de produtos, e de medidas ambientais de sustentabilidade, que, genericamente, se deduzem da aproximação entre os dois pilares da PAC, com manifestas características de protecionismo ecológico.

Enquanto medidas estruturais do mercado do primeiro pilar da PAC, temos a salientar que a política de preços realizada tem que ter um claro foco no agricultor, e não só no consumidor, pois, partindo apenas desta perspectiva, pressupõe-se a possibilidade de esquecer o sistema em cadeia de chegada de produtos alimentares aos consumidores, que manifestamente acarreta um valor acrescentado bruto considerável face ao rendimento do agricultor pela produção da venda. É para nós fundamental que a indústria transformadora,

e comercializadora, seja igualmente monitorizada no âmbito dos preços no output, sem que tal monitorização signifique uma queda do valor da produção de base agrícola. Entendemos que a nossa investigação não assumiu as características deste mercado intermediário, que no entanto determina muitas vezes o preço pago pelo consumidor, bem com o preço pago ao agricultor.

Ainda, no âmbito da estrutura agrícola portuguesa, tivemos a oportunidade de observar que não obstante uma queda significativa e generalizada da população afecta a esta actividade, bem como das áreas aráveis (lato sensu), consideramos como notas positivas o aumento da SAU/exploração, bem como o aumento do número de sociedades e respectivas superfícies agrícolas utilizadas no âmbito da presente investigação, que, alicerçadas a uma estabilidade relativa do número de agricultores afectos a tempo completo ao trabalho agrícola, representa uma oportunidade de desenvolvimento do próprio sistema.

Este desenvolvimento empresarial que sustentamos através desta investigação, em prol de um abandono do cooperativismo e dos apoios à pequena agricultura que se deve manter de essência auto-satisfatória do produtor, apoiado pelas recentes alterações legislativas em sede de IVA que vieram trazer a possibilidade de dedução que aqui nos interessa observar, permitiu-nos apresentar o que consideramos portanto uma política pública (que se enquadra no âmbito do Mestrado realizado – Administração Pública), tendo em conta a sua perspectiva nacional e de potencial internacional, e aplicada ao ambiente fiscal que tivemos oportunidade de conhecer ao longo da realização do nosso estágio.

Finalmente, e enquanto notas conclusórias, admitimos algumas eventuais falhas involuntárias de metodologia da presente investigação, que se baseou numa análise de dados e materiais bibliográficos numa perspectiva funilar que adequa a nossa proposta a vários patamares legislativos, sendo eles locais, nacionais e internacionais.

Ainda, temos que a nossa proposta, numa perspectiva que não abordámos por extravazar demasiado o seu âmbito, pode ter eventuais efeitos positivos no que diz respeito a uma melhor homogeneização na ocupação do território, com a possibilidade de redução dos terrenos agrícolas abandonados (ou quase) e o aumento do rendimento operacional para os agricultores de forma a conseguirem através desta medida benéfica, aumentar os seus níveis de produção, e portanto, indirectamente, criarem postos de trabalho local que reduziriam eventualmente a atractividade conhecida pelos centros urbanos em termos de oferta de trabalho (não consideraremos aqui o aspecto qualitativo das potenciais ofertas de trabalho que esta ideia proporciona).

Acreditamos, verdadeiramente, que uma empresarialização coesa e sólida da estrutura agrícola portuguesa poderia trazer um nível de vida mais qualitativo aos indivíduos dependentes da actividade agrícola, bem como potenciaria o fortalecimento do sector num mercado global em expansão, e sobre o qual já emitimos opiniões anteriormente.

Lista de Anexos

Anexo A_ Discurso de Kofi Annan, Roma, Itália, 2011

Anexos B a D_ Fichas Técnicas do Parlamento Europeu quanto aos pilares da PAC

Anexo A

Anexo B

Anexo C

Anexo D



Speech | Strictly embargoed for 11:00 AM CET, Saturday 25 June 2011

Delivering Global Food and Nutrition Security – the Challenge of our Time

Address by H.E. Mr. Kofi A. Annan, Chair of AGRA
Rome 25 June 2011

Introduction

I am honoured to be here and for this opportunity to address the FAO conference.

You meet at a time of critical importance. The challenges, immediate and long-term, that the FAO faces have never been greater. In many ways, the world has changed enormously since the FAO was set up in 1945. Overall, we enjoy greater prosperity and opportunity, but this progress has not been shared.

Hundreds of millions of our fellow citizens continue to live in fear and poverty. And despite the ambitions of those who founded the FAO, food and nutrition insecurity continue to lie at the heart of this injustice. Delivering the last McDougall lecture, Olivier De Schutter drew attention to the fact that, for the first time in history, the number of hungry in the world had passed one billion. He spoke in the aftermath of a record surge in food prices and when the global financial crisis was hurting economies and people across the planet.

It would be comforting if, two years later, we could say that such a shameful record would never again be reached. But there is a real prospect that we may break the one billion mark once more – and that in the long-term this number will continue to rise.

Rising Food Prices

There is no need, for this expert audience, to go into detail about the surge of food prices and its impact on people's well-being. Although higher prices can have positive effects, the extreme volatility we are witnessing today – and the uncertainties it creates - is causing great hardship. And the shockwaves go far beyond individual misery. The inability of families to feed themselves has been a major factor in the political instability seen in some regions of the world.

In a world of volatile prices and food shortages, however, it will not just be repressive regimes which will feel the heat of frustration and anger. As Lester Brown wrote recently, food has become the hidden driver of world politics, with the potential to fuel conflict within countries and also between them. What is even more worrying is that while prices may fall from their present record peak, this relief may only be temporary.

Long-term trends

For the price of food is being driven by long-term pressures, which will continue to boost demand yet make increasing production to meet it difficult. The global population has just passed seven billion. The latest report from the UN Population Division warns that numbers may not stabilize at nine billion, as it forecast only two years ago, but could reach 10 billion.

At the same time, greater prosperity in developing countries will see three billion people moving up the food chain – an expanding middle class with a growing appetite for meat and dairy products. Grain once used to feed people is increasingly being switched to feeding animals.

Population growth and increasing prosperity could alone lead to demand for food increasing by 70 per cent by 2050. This is one half of a dangerous equation. But there are also new and linked constraints on food production which cover land, energy, water and climate.

Rising oil prices, for example, have brought greater competition from heavily subsidised agro or bio-fuels. As oil prices continue to rise, the conversion of grain to fuel becomes even more attractive, no matter our grave doubts about its ethics and sustainability. Water resources are being exploited at an unsustainable pace. Lack of water is behind the two-thirds cut in grain production in Saudi Arabia in the last decade.

And as the FAO's Director-General has pointed out, we cannot automatically rely on science delivering larger yields as in the past. In developed countries, we have reached a limit on the impact that innovation and technology can have on increasing cereal harvests.

To all these pressures on our food supply, we must add the catastrophic impact of climate change with its effect on temperature, rainfall, productivity of land and the frequency of extreme weather. In Russia last summer, higher temperatures and drought led to a 40% fall in its harvest and a damaging ban on grain exports. Some experts are warning that we may still be badly under-estimating the long-term impact of climate change on yields.

What is already certain is that, combined with unsustainable farming practices, climate change is turning vast areas of productive land into dust bowls. Climate change is a terrible legacy for our children and future generations. Yet so far, our generation of leaders has failed to find the vision or courage to tackle it.

Challenges for FAO

So this is the sombre background against which you are meeting over the next few days. There is a real threat that a serious crisis will turn into a permanent disaster, putting in danger the lives of many millions of people.

There would be one other important casualty of this failure – the global sense of community which the ambitions of this organisation symbolise. For if countries can not come together successfully to deliver food security – this most basic of human needs – our hopes for wider international co-operation look doomed.

Yet even on food, there has been in recent years an ominous retreat from the idea of a common purpose based on shared values. We have seen a worrying rise in protectionism, unilateral export bans, land grabs and exclusive deals that meet the food needs of the rich but not the poor. That's why I passionately believe that, along with tackling the linked problem of climate change, delivering global food and nutrition security is the challenge of our time.

But daunting as the barriers are, they are not insurmountable. We have, after all, doubled food production before, so we must not despair. And higher food prices – ironically – might actually provide the foundation to help us build a better and fairer food future.

A platform for increasing food production

For as this audience understands, it is not the increase in food prices which is having the most damaging impact, but the extraordinary rate at which they have risen. Indeed, while this may be controversial in some quarters, there is a strong case to be made that food prices had to be rebalanced, provided volatility is tackled and the vulnerable protected.

Food prices, aided by increased production, have been falling in real terms for much of the last three decades. While this has been good news for consumers, particularly in the developed world, it has damaged many rural communities and the long-term global supply of food.

If prices are artificially low, farmers are denied a fair return as well as the incentive and means to increase food production. This has been particularly damaging for small-holder farmers, who together with their families, still make up nearly half of the global population. In contrast, more stable higher prices can encourage investment and help communities, but only if farmers share in the benefits. So in the long-run, a fair price now can stimulate production to help meet increased demand and hold down prices in the future. But we must do more to protect the vulnerable from dangerous price volatility.

Removing additional barriers

While fairer prices can provide the launch pad, there are plenty of other barriers at national and international level which must be overcome to deliver food security.

Higher food prices alone won't close the shortfall in agricultural investment in regions where we can make the biggest impact in increasing food production.

For overall there has been no shortage of investment in farming and food. It is just that most of this money is spent by wealthier countries protecting their own agricultural sector – often at the expense of farmers in the developing world. The OECD calculated that in 2009 agricultural support from richer countries to their own farmers totalled over \$385 billion dollars. This, according to Oxfam, was nearly 80 times the money spent in development aid to agriculture – a figure which had fallen by over 70%, in real terms, in the previous two decades.

It is re-assuring that both national governments and international organisations, thanks in part to the FAO's efforts, understand this trend has to be reversed. We have seen countries and regional groups such as the African Union pledge to increase investment in their own agricultural sector. Richer countries have also promised, not least through the L'Aquila G-8 initiative, to make more resources available to farming in the developing world where the greatest potential to increase food production exists. These promises must be kept and must involve additional funds rather than the repackaging of existing commitments.

Investment in research

We must also encourage increased investment from the private sector and open up access to credit for farmers. This is particularly needed for women who make up, in many regions, the majority of farmers and who can find themselves cut off from capital by lack of title rights and prejudice. There must be increased investment as well in research and development – something that is at the heart of this organisation's work. New crops and techniques, particularly in the developing world, are critical to boosting harvests and ensuring land can stay productive despite climate change.

Yet despite the efforts of the FAO and partner organisations, nowhere near enough resources are being spent on the agricultural challenges of developing regions. Regrettably the research of major agri-businesses is still concentrated on the needs of large farming enterprises in the developed world. The \$500 million annual budget for the CGIAR, which does such important work, continues to be dwarfed by the investment in R&D by major producers of seeds and agro-chemicals.

Additional investment in research must also be matched with a new flexibility in patent rights so the benefits of innovation can be shared more widely. It would be a costly tragedy, too, to ignore the importance of conserving biodiversity given its ability to help us cope with as yet unknown diseases and pests. Investment is also essential to improve infrastructure including irrigation, transport links and storage facilities. When more food is produced, we must get it to where it is needed or wanted.

There must be investment in people as well to help them adopt and adapt the new techniques. We need to do more to attract young people – with their energy and openness to new ideas – into farming and to set up agro-related enterprises in rural areas. This would also help us slow the drift to our over-crowded cities.

I know this is all high on the agenda of this organisation. You have been crucial in encouraging investment, in supporting R&D and helping ease access to credit. But there is a great deal more to do to meet past and chronic investment shortfalls.

Africa – opportunities and challenges

Ladies and gentlemen,

There is nowhere where the legacy of past mistakes has had a more damaging impact, nor the opportunities, for the future greater than in Africa, where my own efforts are focused through AGRA. Farmers across the continent have paid the price of this lack of investment

and interest in agriculture over many decades. Cereal yields in Africa are less than a quarter of the global average – and have barely increased in 30 years.

This is not because of a lack of effort by Africa's farmers but a lack of knowledge, resources and infrastructure to support their hard work. The result is that Africa is the only continent which fails to produce enough food to feed its own citizens. A worrying situation not just because the continent already contains one third of the world's hungry but also because Africa is where the biggest growth in population will come.

But at the same time, Africa is the continent which has perhaps the greatest opportunities to help find solutions to global food insecurity. It is blessed with abundant land, containing some 60% of the world's uncultivated arable land. Even within existing cultivated land, a doubling of cereal yields would turn Africa into a major food surplus region.

Importance of smallholders

So how do we harness this potential in Africa and elsewhere and do so in ways which are sustainable? For in increasing production, we must prevent any repetition of the environmental and social damage attributed to the Asian green revolution.

First, smallholder farmers must be at the heart of the uniquely African green revolution we need to develop. Their crucial role in providing food security has, of course, already been recognised by this organisation. This is not a matter of romanticising small-holder farmers. It is recognition both of their numbers and their potential.

Even today, after the drift to the cities, four out of five Africans depend on farming and related activities to provide for their families. We can't increase food production at the speed and scale we need without mobilising this army of small-holders. History also shows, as was the case in Asia, that such a green revolution can provide a springboard for wider economic growth.

But this will only happen if we put a new emphasis on enabling them to grow food commercially and sustainably. Subsistence-orientated farming is, of course, vital in feeding and employing poor people. We must maintain support for it, but with upgrading as the main objective. But it is by unleashing the pent up entrepreneurial spirit that we will have the biggest impact on food supplies, on jobs and incomes in both the farm and rural non-farm economy.

Role of commercial farms

This focus on small-holder farming does not mean we must turn our back on larger commercial farms. I believe they can play a crucial role, for example, in developing Africa's agricultural potential, particularly in land-abundant countries like Zambia and Angola. But they can't operate in isolation. Nor can we sanction the kind of speculative land grabs, which have seen communities evicted in order for food to be grown, not for local people but to meet future needs in other countries.

It is very disturbing that, a recent report, found that agricultural land that adds up to the size of France was bought in Africa in 2009 alone by hedge funds and other speculators. It is

neither just nor sustainable for farmland to be taken-away from communities in this way nor for food to be exported when there is hunger on the doorstep. Local people will not stand for this abuse – and neither should we.

If, however, large commercial farms integrate their activities within the community, serving as hubs that link smallholders to value chains, sharing knowledge and best practice, they can play an important and positive role. We must continue to emphasise to agri-businesses the benefits and importance of supporting small farmers.

Sustainable intensification

So this is not about big versus small. It is about inclusion and ensuring all farmers have the chance to grow more food in a sustainable way. Such sustainable intensification requires access to crop varieties that perform well with relatively low levels of external inputs – and the latest techniques of soil and water management.

As we have already discussed, this will need more investment in research and more support so farmers can adopt the new technologies. We must also ensure they have efficient markets for their crops – at local, regional and global levels. At the moment these markets are too often distorted or unreliable with farmers finding they are neither certain of a fair price nor profiting when prices do rise.

International action

Here the FAO, its partner UN agencies and international trade bodies must step up efforts to develop a fair and sustainable framework to tackle hunger and deliver food and nutrition security. We need you to help drive improvements in both global governance and policies including an overhaul of unfair trade rules and restrictions. Continued slides towards the beggar thy neighbour attitude we have seen in recent years will only worsen the crisis and instability.

There is a need, too, for structural reforms such as improved social protection schemes against price spikes to protect the poorest. It is clear as well that if global and regional food stocks were both more transparent and maintained at higher levels, price volatility and speculation would be dampened. As a first step to bring about these changes, the FAO can take the lead by compiling more accurate and accessible information on the quantity and quality of these stocks, something which is still missing. You must be at the forefront, too, of developing a deeper understanding of the relationship between international, local and farm-gate prices to ensure both fairness and the right incentives are in place.

Along with your continued and crucial support for innovative agricultural research, this is a big agenda. This needs even greater co-operation and collaboration between the FAO and other agencies working in this area. At AGRA, we have benefited from the way the three Rome-based organisations have worked closely together with us on projects including the Emergency Food Production Programme for Zimbabwe.

But there is still a real need for bigger and better partnerships, particularly throughout the wider CGIAR system. I hope this will include rigorous research into the benefits and costs of

crop-based bio-fuels which includes their impact on food and nutrition security and environmental sustainability.

Let me address, too, the Agriculture ministers who are gathered here today. I know your work-loads are already great. But it is you – in your respective countries and Cabinets – who must spearhead the efforts to overcome the challenges which I have outlined. It is you who must win wider Government commitment for the investment and transformation needed for global food security – and foster the international co-operation required to deliver it.

Conclusion

Ladies and gentlemen,

I understand that some of my former colleagues were bemused – and a little amused – at my decision on leaving the UN to put agriculture at the top of my agenda. I can see why the move from Secretary-General to Farmer Kofi was met with smiles. It was perhaps not the most obvious choice for me. But I know this audience, above anyone else, understands both the seriousness of the challenge and the urgency of finding solutions.

The survival of one billion people – the weakest and most vulnerable on the planet - depends upon us finding answers now to hunger. The future of nine billion plus people depends on putting in place the right policies and systems to deliver food security within a few decades. So, too, do our hopes for a just and peaceful world in which we work together as peoples and nations to overcome common challenges and achieve shared goals.

You are at the forefront of these efforts. If you and your partner agencies fail, we all fail. I wish you courage and vision in the course of your discussions this week.

Thank you.

[END]



PRIMEIRO PILAR DA PAC: I — UMA ORGANIZAÇÃO COMUM DE MERCADO (OCM) ÚNICA

A OCM única enquadra as medidas de mercado previstas no âmbito da PAC. As sucessivas reformas levaram, em 2007, à fusão de 21 OCM numa única OCM para todos os produtos agrícolas. Além disso, as revisões da PAC têm vindo gradualmente a orientar mais a PAC para os mercados e a reduzir o âmbito dos instrumentos de intervenção; estes instrumentos são agora considerados «redes de segurança», a utilizar apenas em caso de crise.

BASE JURÍDICA

Artigo 40.º do TFUE, Regulamento (UE) n.º 1308/2013 do Parlamento europeu e do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013) e Regulamento (UE) n.º 1370/2013 do Conselho (JO L 346 de 20.12.2013)

APRESENTAÇÃO: DE 21 OCM A UMA OCM ÚNICA

As OCM constituem um elemento fundamental da PAC desde a sua criação: com efeito, foi no âmbito das OCM que foram instaurados os regimes de apoio aos mercados, diferenciados consoante os setores agrícolas.

Nos termos do artigo 40.º do TFUE, a criação de uma OCM visa alcançar os objetivos da PAC, em especial, estabilizar os mercados e garantir um nível de vida equitativo aos agricultores. A OCM é aplicável aos produtos constantes do anexo I do Tratado. Inclui uma panóplia de mecanismos que regem a produção e o comércio destes produtos no interior da UE. Estes mecanismos oferecem garantias variáveis, de acordo com as especificidades dos produtos em causa. As medidas de mercado da OCM fazem parte do primeiro pilar da PAC.

Até à entrada em vigor da OCM única em 2007 [Regulamento (CE) n.º 1234/2007, JO L 299 de 16.11.2007], havia 21 OCM específicas, definidas em regulamentos de base próprios. Inicialmente as OCM baseavam-se principalmente em preços garantidos, que foram sendo progressivamente reduzidos, através de uma compensação por via da concessão de ajudas diretas e da criação de mecanismos estabilizadores. Além disso, a partir da reforma do Luxemburgo (2003, ver ficha [5.2.3.](#)), a maioria das ajudas diretas, que estavam integradas nas várias OCM, foram progressivamente dissociadas da produção e transferidas para fora dos regulamentos específicos das OCM (instauração do regime de pagamento único), numa primeira fase para o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 (JO L 270 de 21.10.2003) e depois, na sequência da adoção do «exame de saúde», para o Regulamento (CE) n.º 73/2009 (JO L 30 de 31.1.2009).

As sucessivas reformas transformaram os instrumentos de intervenção, que são agora considerados «**redes de segurança**», ou seja, que só intervêm em caso de crise de preços e de perturbação dos mercados. No que se refere ao apoio através dos preços, apenas foram conservados os preços de intervenção (preço garantido abaixo do qual um organismo de

intervenção designado pelos Estados-Membros compra as quantidades produzidas e procede à sua armazenagem). A intervenção diminuiu significativamente.

A NOVA OCM ÚNICA PÓS-2013

A OCM comporta uma **vertente interna** (preços, medidas de escoamento dos produtos, medidas de apoio ao mercado, etc.) e uma **vertente externa** que tem a ver com as trocas comerciais com os países terceiros (certificados de importação e de exportação, gestão dos contingentes pautais, restituições à exportação, etc.).

A OCM identifica os produtos agrícolas abrangidos e especifica, nomeadamente, as medidas de intervenção nos mercados (períodos, prémios, princípios, etc.), os regimes de ajuda, as disposições relativas à comercialização (normas), as regras sobre as organizações de produtores, o comércio com países terceiros, as regras de concorrência aplicáveis à agricultura, bem como as disposições gerais (medidas excecionais, delegações de poder, execução).

É constituída uma reserva destinada a apoiar o setor agrícola em caso de crises que afetem a produção ou a distribuição, mediante a aplicação anual de uma redução dos pagamentos diretos no âmbito do mecanismo de disciplina financeira (Regulamento (UE) n.º 1306/2013). A disciplina financeira aplica-se exclusivamente aos pagamentos diretos que ultrapassem os 2 000 euros. Caso não seja utilizada, a reserva reverte anualmente para os agricultores. Para o período 2014-2020, a reserva é repartida em sete frações anuais iguais de 400 milhões de euros (ou seja, um montante total de 2 800 milhões de euros).

Além disso, as novas regras permitem a adoção pela Comissão Europeia de **medidas excecionais** contra as perturbações nos mercados (prevenção das distorções de concorrência causadas por flutuações de preços ou outros acontecimentos, medidas de apoio do mercado associadas às doenças dos animais e à perda de confiança dos consumidores devido à existência de riscos para a saúde pública, animal ou a fitossanidade, ou ainda outras medidas específicas. A reserva de crise pode ser utilizada para financiar estas medidas.

Os sistemas de **intervenção pública** e de **ajuda à armazenagem privada** são revistos a fim de melhorar a sua capacidade de resposta e a sua eficácia: o período de intervenção para a manteiga e o leite em pó desnatado é prorrogado por um mês; ultrapassados certos limites máximos, está prevista uma adjudicação automática para o leite e o leite em pó desnatado; no caso da manteiga, o volume máximo para a compra a preço fixo é aumentado para 50 000 toneladas; certos queijos DOP/IGP são elegíveis para a ajuda à armazenagem privada.

Quanto às **medidas de controlo da oferta**:

O regime de **quotas de açúcar** cessará em 30 de setembro de 2017. As disposições-quadro que regem os acordos entre as empresas açucareiras e os produtores de açúcar serão mantidas após esta data. O açúcar branco será sempre elegível para a ajuda à armazenagem privada.

A nova OCM, em conformidade com as decisões tomadas na reforma de 2006, prevê a expiração do regime de direitos de plantação no **setor vitivinícola** no final de 2015. Será seguidamente instaurado um regime de autorizações de novas plantações para o período 2016-2030 (em conformidade com as recomendações do grupo de alto nível sobre o vinho, de dezembro de 2012). As autorizações de plantações de vinhas poderão aumentar 1 % ao ano.

No **setor do leite**, está confirmado o fim das quotas em 2015. As disposições do «**minipacote leite**» sobre as relações contratuais no setor do leite e dos produtos lácteos [Regulamento (UE) n.º 261/2012, JO L 94 de 30.3.2012] são incorporadas no novo regulamento. Visam reforçar o poder de negociação dos produtores de leite na cadeia de abastecimento. Essas medidas devem facultar, em particular aos Estados-Membros, a possibilidade de tornar obrigatória a formação

de contratos escritos entre agricultores e transformadores de produtos lácteos. Permitem também que os agricultores negociem coletivamente os contratos por intermédio das suas organizações de produtores. A oferta de queijos DOP/IGP pode igualmente ser regulada por organizações de produtores.

Além disso, os programas de promoção do **consumo de fruta e de leite nas escolas** são prorrogados e o orçamento anual atribuído ao programa de promoção do consumo de fruta nas escolas passa de 90 para 150 milhões de euros. Está atualmente em discussão uma proposta legislativa para melhorar o funcionamento destes programas (2014/0014 (COD)).

A OCM única prevê igualmente programas de apoio à **apicultura**, cofinanciados a 50 % pela UE.

Além disso, as disposições relativas às **organizações de produtores**, às **associações de organizações de produtores** e às **organizações interprofissionais** são alargadas a todos os setores, a fim de reforçar o poder de negociação dos agricultores. O seu financiamento releva do desenvolvimento rural. Além disso, as organizações de produtores dos setores do azeite, das culturas arvenses e da carne de bovino podem participar em negociações coletivas em nome dos seus membros, sob certas condições.

Além disso, os agricultores terão a possibilidade de **negociar coletivamente contratos** de fornecimento de azeite e carne de bovino, cereais e determinadas culturas arvenses, sob certas condições. A Comissão publicará **orientações** sobre as potenciais questões relacionadas com o direito da concorrência.

Em alguns casos, as organizações de produtores reconhecidas, as respetivas associações e as organizações interprofissionais reconhecidas podem ser autorizadas pela Comissão Europeia a tomar **medidas temporárias** destinadas a estabilizar os mercados (retirada do mercado ou armazenagem por operadores privados, por exemplo).

Está igualmente prevista a publicação pela Comissão Europeia de **orientações sobre a aplicação das regras de concorrência** à agricultura.

Um **certo número de regimes** de menor importância ou que não foram utilizados **são suprimidos** (ajuda ao leite desnatado e ao leite em pó desnatado destinados à alimentação animal e à caseína, ajuda não dissociada destinada aos bichos-da-seda).

O novo regulamento mantém as **restituições à exportação** para países terceiros, mas apenas relativamente a certos produtos e quando as condições do mercado interno correspondam às que são indicadas para as medidas excecionais. As exportações subvencionadas serão sujeitas a limites.

O **alinhamento da PAC com o Tratado de Lisboa** (aplicação do artigo 43.º, n.º 3, do TFUE, em que o Conselho é o único a decidir) constituiu uma questão espinhosa durante as negociações da reforma da PAC. Por exemplo, **um certo número de medidas** referentes à intervenção pública e à armazenagem privada, aos regimes de distribuição nas escolas, às restituições à exportação e ao setor do açúcar são atualmente da competência exclusiva do Conselho, ao abrigo do **artigo 43.º, n.º 3**, do TFUE. Cabe assinalar a adoção de uma declaração comum sobre este artigo pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão. Estipula que *«o resultado das negociações no que respeita ao recurso ao artigo 43.º, n.º 3 (...) não prejudica a posição de cada instituição em relação ao âmbito desta disposição nem qualquer futura evolução desta questão, em particular qualquer jurisprudência nova do Tribunal de Justiça da União Europeia»*.

Recorde-se que a Comissão Europeia apresentou em novembro de 2013 uma proposta legislativa cujo objetivo é reformar a política de promoção dos produtos agrícolas no mercado interno e nos países terceiros (2013/0398 (COD)).

FINANCIAMENTO

Em 2012, todas as medidas relacionadas com as intervenções nos mercados representavam cerca de 8 % do total das despesas do FEAGA.

QUADRO 1. Discriminação das despesas do FEAGA relativas a intervenções nos mercados agrícolas (em milhões de euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Armazenagem	-106,7	147,9	173,4	93,6	-194,6	17,4
Restituições à exportação	1 444,7	925,4	649,5	385,1	179,4	146,7
Outras medidas de mercado	3 737	3 539,2	3 517,2	3 891,6	3 807,3	3 701,5

Fonte: Relatório financeiro de 2012 da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre o FEAGA

Contrariamente às ajudas diretas e ao desenvolvimento rural, as medidas de mercado não são objeto de dotações orçamentais nacionais previamente afetadas. Para o período 2014-2020, os fundos disponíveis para a política dos mercados da UE deverão registar uma acentuada diminuição, que poderá atingir cerca de -40 % (fora utilização da reserva para crises).

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

Aquando do processo de criação da OCM única, o Parlamento Europeu aprovou as grandes linhas da proposta da Comissão P6_TA(2007)0207 de 24.5.2007). Manifestou igualmente o seu apoio à reforma do setor vitivinícola P6_TA(2007)0610 de 12.12.2007) e às modificações posteriores do texto consolidado da OCM única (resoluções P6_TA(2008)0075 de 11.3.2008 e P6_TA(2008)0092 de 12.3.2008).

O «minipacote leite» (P7_TA(2012)0044 de 15.2.2012) foi um dos primeiros grandes atos legislativos agrícolas adotados pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho de acordo com o processo legislativo ordinário, aplicável à agricultura desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa.

No quadro da reforma da PAC, o Parlamento Europeu, agindo na qualidade de colegislador, tinha consubstanciado a sua posição sobre a nova OCM única num mandato específico de negociações interinstitucionais (P7_TA(2013)0085 de 13.3.2013). Seguidamente, o Parlamento Europeu adotou, em primeira leitura, o novo regulamento relativo à OCM única, refletindo o compromisso político alcançado com o Conselho (P7_TA(2013)0492 de 20.11.2013).

[Albert Massot / Guillaume Ragonnaud](#)
03/2014



PRIMEIRO PILAR DA PAC: II — PAGAMENTOS DIRETOS AOS AGRICULTORES

A reforma da PAC de 2003 e o «exame de saúde» de 2009 dissociaram a maior parte das ajudas diretas e transferiram-nas para o novo regime de pagamento único (RPU) ou, no caso dos novos Estados-Membros, para o regime de pagamento único por superfície. O novo Regulamento (UE) n.º 1307/2013, que substituiu o Regulamento (CE) n.º 73/2009, define um novo sistema de pagamentos diretos aplicável a partir de 1 de janeiro de 2015.

BASE JURÍDICA

- Artigos 38.º a 44.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).
- Regulamento (UE) n.º 1306/2013^[1]
- Regulamento (UE) n.º 1307/2013^[2]

OBJETIVOS

O novo pacote 2014-2020 da PAC mantém os dois pilares, mas aumenta os vínculos entre eles, proporcionando assim uma abordagem mais global e integrada da política de ajudas. Mais concretamente, a diretiva introduz uma nova arquitetura para os pagamentos diretos com uma abordagem mais específica, mais equitativa e mais ecológica, juntamente com uma rede de segurança mais ampla e um reforço do desenvolvimento rural. O novo Regulamento (UE) n.º 1307/2009, que constitui o ato de base único e um código completo para os pagamentos diretos aos agricultores, substituiu o anterior Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 637/2008 do Conselho.

CONTEÚDO DO REGULAMENTO (UE) N.º 1307/2013

A. Panorâmica geral

Em termos de mecanismos de apoio direto, assiste-se a uma passagem da «dissociação total» para o «direcionamento». O sistema de dissociação das ajudas agrícolas e de fornecimento de ajuda direta aos rendimentos, instaurado em 2003, vai agora passar para um sistema em que cada componente está vinculada a objetivos ou funções específicos, enquanto os períodos de referência históricos deixarão, em parte, de desempenhar qualquer papel, exceto em determinados casos e em alguns Estados-Membros. Os pagamentos únicos por exploração são substituídos por um sistema de pagamentos multifuncional, com sete componentes: (1) um pagamento de base por hectare, harmonizado de acordo com critérios económicos ou administrativos, nacionais ou regionais e submetido a um processo de convergência; (2) uma componente ecológica, enquanto apoio adicional para compensar os custos inerentes ao

[1]JO L 347 de 20.12.2013, p. 549.

[2]JO L 347 de 20.12.2013, p. 608.

fornecimento de bens públicos ambientais não remunerados pelo mercado; (3) um pagamento suplementar aos jovens agricultores durante 5 anos; (4) um pagamento redistributivo que permita reforçar o apoio aos 30 primeiros hectares de uma exploração; (5) um apoio adicional aos rendimentos nas zonas marcadas por dificuldades naturais; (6) ajudas não dissociadas da produção a favor de algumas zonas ou tipos de agriculturas, por razões económicas e/ou sociais; (7) um regime simplificado a favor dos pequenos agricultores, com pagamentos até 1 250 euros. As três primeiras componentes são obrigatórias para os Estados-Membros e as quatro últimas são facultativas. Os Estados-Membros devem destinar 30 % da sua dotação nacional de pagamentos diretos aos «pagamentos verdes». Os restantes 70 % serão afetados aos «pagamentos de base», após dedução de todos os montantes autorizados para as reservas nacionais de direitos (obrigatório até 3 % das dotações nacionais), bem como para os pagamentos complementares a título de pagamentos redistributivos (até 30 %), em favor dos jovens agricultores (obrigatório até 2 %), das zonas desfavorecidas (até 5 %), ou através de pagamentos ligados à produção (até 15 %). As novas ajudas por hectare estão exclusivamente reservadas aos agricultores ativos (com base numa lista negativa a definir por cada Estado). Além disso, as ajudas serão submetidas a um processo parcial de convergência entre os Estados-Membros até 2020, sem eliminar completamente a heterogeneidade no conjunto do território europeu (devido aos envelopes nacionais e às superfícies elegíveis — em 2015 — atribuídas a cada Estado).

B. Medidas

1. Regime de pagamento de base: métodos de cálculo

Os Estados-Membros devem consagrar 70 % da sua dotação nacional para pagamentos diretos ao novo **regime de pagamento de base**, após dedução dos montantes reservados para os complementos para jovens agricultores e para outras opções: dotações complementares para as zonas desfavorecidas, pequenos agricultores, pagamento redistributivo ou pagamentos não dissociados. Para a UE-12, o prazo para o regime de pagamento único por superfície mais simples e fixo será prorrogado até 2020. Quanto à **convergência interna**, os Estados-Membros que atualmente mantêm as ajudas com base em referências históricas devem evoluir para montantes por hectare mais homogêneos. Para tal, dispõem de diferentes opções: podem adotar uma abordagem nacional ou regional (com base em critérios administrativos ou agronómicos), alcançar uma taxa regional ou nacional até 2019 ou garantir que as explorações que recebem menos de 90 % da taxa média regional ou nacional tenham um aumento gradual das ajudas, com a garantia adicional de que cada agricultor beneficie de um pagamento correspondente, no mínimo, a 60 % da média regional ou nacional até 2019. Os montantes disponíveis para os agricultores que recebam mais do que a média regional/nacional serão ajustados proporcionalmente, com uma opção para os Estados-Membros que lhes permita limitar as «perdas» a 30 %.

Os Estados-Membros têm também o direito de fazer um **pagamento redistributivo** para os primeiros hectares, ao qual podem afetar até 30 % da dotação nacional, quer para os primeiros 30 hectares, quer até à superfície média das explorações se esta for superior a 30 hectares. O efeito redistributivo será significativo. Uma outra opção consiste em aplicar um pagamento máximo por hectare.

2. Regime para jovens agricultores

Para incentivar a renovação das gerações, o pagamento de base concedido aos **jovens agricultores com menos de 40 anos de idade**, aos novos agricultores ou a explorações criadas nos cinco anos precedentes, é aumentado de uma percentagem adicional de 25 % do valor dos direitos durante os cinco primeiros anos após a instalação. Este financiamento é efetuado até 2 %

da dotação nacional e será obrigatório para todos os Estados-Membros. Esta medida é adicional a outras medidas a favor dos jovens agricultores a título dos programas de desenvolvimento rural.

3. Ecologização

Para além do pagamento de base ou do pagamento único por superfície, cada exploração receberá um pagamento por hectare se respeitar determinadas práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente. Os Estados-Membros devem afetar 30 % das suas dotações nacionais a este pagamento. Este pagamento é obrigatório e o incumprimento dos requisitos de ecologização resultará em sanções mais elevadas que o montante dos pagamentos: após uma fase de transição, os infratores perderão até 125 % dos seus pagamentos «verdes». As três principais medidas previstas são:

- **diversificação das culturas;** o agricultor é obrigado a cultivar duas espécies diferentes se a superfície das terras aráveis exceder 10 hectares; se esta exceder 30 hectares, o número mínimo de culturas é de três; a cultura principal não deve cobrir mais de 75 % das terras aráveis e as duas culturas principais só podem cobrir, no máximo, 95 % da superfície arável;
- **manutenção dos prados permanentes;**
- **constituição de uma «superfície de interesse ecológico» de, pelo menos, 5 % das terras aráveis da exploração** para explorações com mais de 15 hectares (excluindo os prados e pastagens permanentes e as culturas permanentes) — orlas dos campos, sebes, árvores, terras em pousio, elementos paisagísticos, biótopos, faixas de proteção e superfícies florestadas, culturas fixadoras de azoto; este valor pode passar para 7 % após um relatório da Comissão em 2017 e uma proposta legislativa.

Para evitar penalizar os agricultores que se preocupam com questões ambientais e de sustentabilidade, o texto prevê um sistema de **equivalência «ecologização»**, segundo o qual o recurso antecipado a práticas benéficas para o ambiente é considerado um cumprimento destes requisitos básicos. Por exemplo, não são impostos requisitos adicionais aos produtores da agricultura biológica uma vez que as suas práticas contribuem comprovadamente para a melhoria do ambiente. Para os outros, os regimes agroambientais podem incluir medidas consideradas equivalentes. O novo regulamento contém uma lista dessas medidas. A fim de evitar um «duplo financiamento» das mesmas medidas, as ajudas a título dos programas de desenvolvimento rural devem ter em conta os requisitos ecológicos de base.

4. Pagamentos não dissociados

Para combater os potenciais efeitos negativos da convergência interna sobre **setores específicos em determinadas regiões**, e a fim de ter em conta as condições existentes, os Estados-Membros terão a possibilidade de prever quantidades limitadas de pagamentos não dissociados, isto é, pagamentos associados a produtos específicos. A opção fica limitada a 8 % da dotação nacional se o Estado-Membro pagar já ajudas não dissociadas, ou a 13 % se o nível atual das ajudas for superior a 5 %. A Comissão dispõe de flexibilidade para aprovar uma taxa superior, sempre que tal se justifique. Além disso, existe a possibilidade de acrescentar 2 % para os pagamentos destinados às proteginosas.

5. Zonas com condicionantes naturais (menos favorecidas)

Os Estados-Membros ou as respetivas regiões podem conceder, a partir dos dois pilares, um pagamento suplementar que pode ir até 5 % da dotação nacional para as zonas com condicionantes naturais (tal como definidas para o desenvolvimento rural). Esta disposição é facultativa, não afetando as opções disponíveis no pilar do desenvolvimento rural.

6. Agricultor ativo

Para resolver o problema dos «**agricultores de sofá**» e suprir certas lacunas jurídicas que permitem que um número limitado de empresas reclamem pagamentos diretos, apesar de a sua atividade principal não ser a atividade agrícola, a reforma reforça as regras que qualificam um agricultor ativo. Os Estados-Membros serão obrigados a observar uma nova lista de atividades a excluir do benefício dos pagamentos diretos, a menos que a empresa em causa consiga provar que pratica efetivamente uma atividade agrícola. Os Estados-Membros poderão completar esta lista, incluindo nela outras atividades comerciais.

7. Superfícies elegíveis

O ano de **2015** é definido como ano de referência para a superfície declarada, devendo, porém, haver uma ligação aos beneficiários do regime dos pagamentos diretos em 2013, a fim de evitar a especulação. Os Estados-Membros que podem esperar um grande aumento da superfície elegível declarada são autorizados a limitar o número de direitos ao pagamento a atribuir em 2015 a 135 % ou 145 % da superfície total declarada em 2009.

8. Regime dos pequenos agricultores

Um regime facultativo permite que os Estados-Membros facultem a certos agricultores o direito de optar por participar no **regime dos pequenos agricultores** e de assim beneficiar de um pagamento anual, a fixar pelo Estado-Membro, que pode ir até **1 250 euros**, independentemente da dimensão da exploração. Os Estados-Membros podem escolher entre diferentes métodos de cálculo para determinar o pagamento anual, incluindo uma opção em que os agricultores recebem apenas o montante que de qualquer modo receberiam. O procedimento fica claramente simplificado para os agricultores em causa e para as administrações nacionais. Os participantes estão sujeitos a requisitos de condicionalidade menos rigorosos e ficam isentos do cumprimento dos requisitos ecológicos. O custo total do regime para os pequenos agricultores não pode ser superior a 10 % da dotação nacional, salvo se um Estado-Membro optar por atribuir aos pequenos agricultores o montante que receberiam se não beneficiassem deste regime.

9. Condicionalidade

As disposições em matéria de condicionalidade são confirmadas e simplificadas mediante a subordinação dos pagamentos diretos ao cumprimento pelos agricultores: a) das condições agronómicas e ambientais definidas pelos Estados-Membros com vista a limitar a erosão dos solos, manter a estrutura e os níveis de matérias orgânicas dos solos e assegurar um nível mínimo de manutenção; e b) das normas comunitárias em vigor em matéria de saúde pública, saúde animal, ambiente e bem-estar dos animais. Caso um agricultor não cumpra as regras da condicionalidade, os pagamentos diretos a que pode habilitar-se são parcialmente reduzidos ou, inclusive, totalmente suprimidos. O texto confirma que a diretiva-quadro relativa à água e diretiva relativa à utilização sustentável dos pesticidas serão incorporadas no sistema de condicionalidade logo que fique demonstrado que foram corretamente aplicadas em todos os Estados-Membros e que as obrigações dos agricultores neste domínio tenham sido claramente definidas.

10. Novos instrumentos financeiros: o mecanismo de disciplina orçamental e financeira

A aplicação do **mecanismo de disciplina orçamental** tem por objetivo manter as despesas do primeiro pilar da PAC abaixo de limites máximos orçamentais anuais fixados no quadro plurianual das Perspetivas Financeiras (5.2.2.). Será proposto um ajustamento dos pagamentos diretos sempre que as previsões indicarem que o total das despesas previstas foi ultrapassado no decurso de um dado exercício. Qualquer redução futura, a título da **disciplina financeira**, dos pagamentos diretos anuais (por exemplo, quando as estimativas de pagamento são mais

elevadas do que o orçamento disponível para o primeiro pilar) deve estar sujeita a um limiar de **2 000 euros**. Por outras palavras, a redução não será aplicável aos dois primeiros milhares de euros diretamente pagos a cada agricultor. Este montante servirá também, se necessário, para alimentar a reserva de crise dos mercados (5.2.4.).

11. Sistema integrado de gestão e de controlo

O **sistema integrado de gestão e de controlo** é confirmado e reforçado, passando doravante a incluir, pelo menos, os seguintes elementos: uma base de dados informatizada, um sistema de identificação das parcelas agrícolas, um sistema de identificação e de registo dos DPU, um sistema harmonizado de controlo e um sistema único de identificação de cada agricultor que apresenta um pedido de ajuda.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

No que respeita aos debates sobre o futuro da PAC após 2013, estes começaram a nível parlamentar mesmo antes da apresentação da comunicação e das propostas legislativas da Comissão. Com base num relatório de iniciativa, o Parlamento Europeu aprovou uma resolução em 8 de julho de 2010^[3]. Nessa resolução, os deputados sublinharam a necessidade de uma nova PAC que seja forte, sustentável, justa, mais simples e dotada de meios suficientes para atingir os seus objetivos. O Parlamento fixou os eixos prioritários da nova PAC para o século XXI: a segurança do abastecimento alimentar, o comércio justo, a manutenção da atividade agrícola no conjunto dos territórios da União, a qualidade dos géneros alimentícios, a preservação da biodiversidade e a proteção do ambiente, a remuneração justa dos bens públicos fornecidos pelos agricultores e, por fim, um desenvolvimento rural com base na criação de empregos «verdes». Estes eixos foram confirmados por uma resolução de 23 de junho de 2011^[4] sobre a comunicação da Comissão sobre a PAC no horizonte de 2020 (COM(2010)0672). Foram igualmente aprovadas pelo Parlamento diversas resoluções sobre assuntos complementares à reforma da PAC: rendimentos justos para os agricultores e um melhor funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar na Europa^[5], reconhecimento da agricultura como um setor estratégico no contexto da segurança alimentar^[6], agricultura da UE e comércio internacional^[7], o défice de proteínas na UE^[8] e cadeia de abastecimento dos produtos agrícolas^[9]. Por último, em 13 de março de 2013, o Parlamento Europeu aprovou uma série de resoluções que alteram os textos das propostas legislativas da PAC^[10], tendo-se o texto emendado tornado no mandato de negociação com o Conselho. Depois de mais de 40 reuniões de concertação tripartida, foi alcançado um acordo político nesta base a 26 de junho de 2013. Não obstante, foram ainda necessárias algumas arbitragens para clarificar certos aspetos financeiros relativos aos pagamentos diretos e ao desenvolvimento rural. Resolvidas estas questões, em 20 de novembro de 2013, imediatamente após a adoção do pacote financeiro, o Parlamento Europeu aprovou uma série de resoluções^[11] onde manifesta uma vez mais a sua opinião positiva sobre a nova regulamentação agrícola.

[Francesco Tropea](#)

[3]Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de julho de 2010, sobre o futuro da Política Agrícola Comum após 2013 (JO C 351 E de 2.12.2011, p. 103).

[4]Resolução do Parlamento Europeu, de 23 de junho de 2011, sobre a PAC no horizonte 2020: Responder aos desafios do futuro em matéria de alimentação, recursos naturais e territoriais (JO C 390 E de 18.12.2012, p. 49).

[5]JO C 308 E de 20.10.2011, p. 22.

[6]JO C 136 E de 11.5.2012, p. 8.

[7]JO C 199 E de 7.7.2012, p. 48.

[8]JO C 199 E de 7.7.2012, p. 58.

[9]JO C 227 E de 6.8.2013, p. 3.

[10]P7_TA(2013)0084, P7_TA(2013)0085, P7_TA(2013)0086 e P7_TA(2013)0087.

[11]P7-TA_(2013)0490, P7-TA_(2013)0491, P7-TA_(2013)0492 e P7-TA_(2013)0493).



SEGUNDO PILAR DA PAC: A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL

A política de desenvolvimento rural foi reforçada e confirmada como segundo pilar da política agrícola comum (PAC). Esta reforma tem como finalidade a melhoria da competitividade do setor agrícola e silvícola, o reforço da interligação entre a atividade primária e o ambiente, a melhoria da qualidade de vida nas zonas rurais, a promoção da cooperação e da inovação e o incentivo à diversificação da economia das comunidades rurais.

BASE JURÍDICA

- Artigos 38.º a 44.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)
- Regulamento (UE) n.º 1303/2013^[1]
- Regulamento (UE) n.º 1305/2013^[2]
- Regulamento (UE) n.º 1306/2013^[3]

OBJETIVOS

A política agrícola e rural desempenha um papel de primeiro plano, por um lado, na coesão territorial, económica e social da União e, por outro, na proteção do ambiente. É necessário ter em consideração que o setor da agrossilvicultura é caracterizado pela sua ligação aos recursos naturais, cobrindo 78 % do território da União Europeia. A superfície agrícola utilizada ocupa mais de 170 milhões de hectares. A agricultura é igualmente o maior utilizador da água, bem como o primeiro produtor de biomassa para fins energéticos. Juntamente com as medidas de mercado (**primeiro pilar**), a política de desenvolvimento rural (**segundo pilar**) assumiu-se como uma componente essencial do modelo agrícola europeu, o qual se baseia na multifuncionalidade da atividade agrícola. O seu grande objetivo é criar um enquadramento coeso e sustentável que salvaguarde o futuro das zonas rurais, particularmente baseado na sua capacidade para proporcionar uma gama de serviços públicos para além da mera produção de géneros alimentícios e na capacidade da economia rural para criar novas fontes de rendimento e emprego, preservando, ao mesmo tempo, a cultura, o ambiente e o património do espaço rural.

CONTEÚDO DO REGULAMENTO (UE) N.º 1305/2013

A fim de assegurar o desenvolvimento sustentável das zonas rurais, o segundo pilar da PAC, centrar-se-á em **seis prioridades** relacionadas com os seguintes aspetos: fomento da transferência de conhecimentos e da inovação nos sectores agrícola e florestal e nas zonas rurais; reforço da viabilidade das explorações agrícolas e da competitividade de todos os tipos

[1]JO L 347 de 20.12.2013, p. 320.

[2]JO L 347 de 20.12.2013, p. 487.

[3]JO L 347 de 20.12.2013, p. 549.

de agricultura em todas as regiões e incentivo às tecnologias agrícolas inovadoras e à gestão sustentável das florestas; promoção da organização das cadeias alimentares, nomeadamente no que diz respeito à transformação e à comercialização de produtos agrícolas, o bem-estar animal e a gestão de riscos na agricultura; restauro, preservação e melhoria dos ecossistemas ligados à agricultura e à silvicultura; promoção da utilização eficiente dos recursos e apoio à transição para uma economia de baixo teor de carbono nos setores agrícola, alimentar e florestal e promoção da inclusão social, da redução da pobreza e do desenvolvimento económico das zonas rurais.

No âmbito do **Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020**, foi afetado ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) um total de **85 mil milhões** de euros. Além disso, os Estados-Membros podem decidir transferir do primeiro para o segundo pilar até 15 % da sua dotação para pagamentos diretos, bem como os fundos resultantes da limitação ou da redução dos pagamentos diretos.

O Feader deve contribuir para a realização da **estratégia Europa 2020**, através da promoção do desenvolvimento rural sustentável em toda a UE, em complementaridade com os outros instrumentos da PAC, a política de coesão e a política comum das pescas. Ao fazê-lo, os Estados-Membros têm de assinar um **contrato de parceria** que reflita a abordagem estratégica comum da UE a cada Estado-Membro, definindo de que forma os Estados-Membros coordenarão as diferentes políticas e utilizarão os Fundos Estruturais e de Investimento Europeus em conformidade (Regulamento (UE) n.º 1303/2013).

No novo período de programação, os Estados-Membros terão que despende pelo menos 30 % dos fundos de desenvolvimento rural que recebem do orçamento da UE em determinadas medidas relacionadas com a agricultura biológica, zonas com condicionantes naturais, gestão dos solos e a luta contra as alterações climáticas, e, pelo menos 5 % na abordagem Leader^[4].

Para cumprir os objetivos das seis áreas prioritárias, os Estados-Membros devem definir um programa de desenvolvimento rural baseado num conjunto de medidas, a seguir referidas.

A. Inovação e transferência de conhecimentos

Este objetivo fundamental (e mais especificamente a prevista **Parceria Europeia de Inovação** para a produtividade e a sustentabilidade agrícolas (PEI)) deve ser alcançado através de diversas medidas de desenvolvimento rural tais como a «transferência de conhecimentos», «a cooperação» e «os investimentos em ativos físicos». A PEI tem como objetivo promover a eficiência em termos de recursos, a produtividade e o desenvolvimento com baixas emissões, favorável ao ambiente e resiliente da agricultura e da silvicultura. Tal deve ser alcançado através de uma maior cooperação entre agricultura e investigação, a fim de acelerar as transferências tecnológicas para os agricultores. Devem ser introduzidas medidas reforçadas no domínio dos serviços de aconselhamento das explorações agrícolas (nomeadamente, medidas para promover a atenuação das alterações climáticas e adaptação às mesmas, abordar os desafios ambientais e fomentar o desenvolvimento económico e a formação).

B. Investimento, modernização, reestruturação das explorações agrícolas, jovens agricultores e pequena agricultura

No domínio da reestruturação das explorações agrícolas, investimento e modernização, estão disponíveis medidas que incluem taxas de apoio mais elevadas caso estejam ligadas à PEI ou a projetos conjuntos. Para os **jovens agricultores**, está disponível uma combinação de medidas que inclui a ajuda ao arranque da atividade (até 70 000 euros), investimentos gerais em ativos

[4]«Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale», ou seja, «Ligação entre ações de desenvolvimento da economia rural».

físicos, formação e serviços de aconselhamento. A **pequena agricultura** tem à sua disposição a ajuda ao arranque da atividade (até 15 000 euros) ou medidas de reestruturação.

C. Pagamentos a título das medidas agroambientais e climáticas, agricultura biológica e Natura 2000

Está disponível um conjunto de **pagamentos a título das medidas agroambientais e climáticas** para preservar e promover as mudanças necessárias das práticas agrícolas, que contribuam positivamente para o ambiente e o clima. Estas medidas devem ser incluídas nos programas de desenvolvimento rural, com uma particular incidência nos contratos conjuntos, na formação e informação adequadas e numa maior flexibilidade no prolongamento dos contratos iniciais. Além disso, foi introduzida uma medida única distinta para apoiar as práticas de **agricultura biológica**.

D. Regimes de qualidade

Existem fundos de apoio à participação dos agricultores em **regimes de qualidade**, tais como as denominações de origem protegidas (DOP), as indicações geográficas protegidas (IGP), as especialidades tradicionais garantidas (ETG), bem como em regimes de rotulagem biológica, incluindo regimes de certificação reconhecidos pelos Estados-Membros. Este apoio está limitado a 3 000 euros, por exploração.

E. Sistema de gestão de riscos

Os seguros e os fundos mutualistas para as colheitas e os estragos causados pelas intempéries e para as doenças dos animais (atualmente disponíveis ao abrigo do primeiro pilar, em conformidade com o artigo 68.º do Regulamento (UE) n.º 73/2009) são alargados para incluir um novo **instrumento de estabilização dos rendimentos** sob a forma de contribuições financeiras para fundos mutualistas, que proporcione pagamentos compensatórios aos agricultores por uma diminuição acentuada dos seus rendimentos, o que permitiria pagamentos de um fundo mutualista (até 70 % das perdas) se o rendimento diminuir 30 %.

F. Organizações de produtores

O apoio é concedido para a criação de organizações de produtores, com base num plano de atividades e apenas para as entidades consideradas como PME, com o objetivo de adaptar a produção e os resultados dos produtores às exigências do mercado, comercializar conjuntamente os produtos, centralizar as vendas e assegurar o fornecimento aos grossistas e melhorar a organização e os processo de inovação.

G. Florestas, zonas de montanha e zonas sujeitas a condicionantes naturais

As medidas no domínio das florestas devem ser reforçadas e deve ser proporcionado um apoio simplificado através de subsídios e de pagamentos anuais. No caso de zonas de montanha e de terras agrícolas acima dos 62° N, pode ser concedida ajuda em montantes até 450 euros por hectare (um aumento em relação ao anterior limite de 250 euros por hectare). A nova configuração das zonas sujeitas a condicionantes naturais, baseada em oito critérios biofísicos, deve ser aplicada, o mais tardar, até 2018. A fim de preservar ou melhorar o ambiente em determinadas áreas, os Estados-Membros têm o direito de definir até 10 % das zonas agrícolas como zonas sujeitas a condicionantes naturais.

H. Leader, serviços básicos, renovação das aldeias e atividades não agrícolas

Será colocada uma maior ênfase na abordagem Leader, na sensibilização e em outro apoio preparatório em relação a estratégias que promovam a flexibilidade para funcionar com outros fundos a nível local, tal como a cooperação entre zonas rurais e urbanas. O Leader será agora utilizado como uma abordagem comum para o desenvolvimento local promovido pela

comunidade, financiada pelos fundos europeus estruturais e de investimento seguintes: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP) e o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader). Os serviços básicos e a renovação das aldeias, como no caso dos investimentos em infraestruturas de banda larga e em energias renováveis, podem ir além da realocação, em pequena escala, de atividades / reconversão de edifícios que estão atualmente abrangidas. Os fundos podem também ser utilizados em atividades não agrícolas relacionadas com as comunidades rurais.

No novo período, os Estados-Membros e as regiões poderão igualmente elaborar **subprogramas temáticos** que abordem, em pormenor, questões específicas, tais como os jovens agricultores, as pequenas explorações agrícolas, as zonas de montanha, as mulheres nas zonas rurais, a atenuação/adaptação às alterações climáticas, a biodiversidade e as cadeias de abastecimento curtas. Em alguns casos, estarão disponíveis taxas de apoio mais elevadas para os referidos subprogramas.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

No que respeita aos debates sobre o futuro da PAC após 2013, estes começaram a nível parlamentar mesmo antes da apresentação da comunicação e das propostas legislativas da Comissão. Com base num relatório de iniciativa, o Parlamento Europeu aprovou uma resolução em 8 de julho de 2010^[5]. Nesta resolução, o Parlamento sublinhou a necessidade de uma nova PAC que fosse forte, sustentável, justa, mais simples e dotada de meios suficientes para atingir os seus objetivos. O Parlamento fixou os eixos prioritários da nova PAC para o século XXI: a segurança do abastecimento alimentar, o comércio justo, a manutenção da atividade agrícola em toda a Europa, a qualidade dos géneros alimentícios, a preservação da biodiversidade e a proteção do ambiente, a remuneração justa dos bens públicos fornecidos pelos agricultores e, por fim, um desenvolvimento rural com base na criação de empregos ecológicos. Estas prioridades foram confirmadas por uma Resolução, de 23 de junho de 2011^[6], sobre a comunicação da Comissão intitulada a PAC no horizonte de 2020 (COM(2010)0672).

O Parlamento aprovou igualmente diversas resoluções sobre assuntos complementares à reforma da PAC: rendimentos justos para os agricultores e um melhor funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar na Europa^[7], reconhecimento da agricultura como um sector estratégico no contexto da segurança alimentar^[8], agricultura e comércio internacional da UE^[9], o défice de proteínas na UE^[10] e a cadeia de abastecimento dos produtos agrícolas^[11]. Por último, em 13 de março de 2013, o Parlamento aprovou um conjunto de resoluções que alteraram as propostas legislativas da PAC^[12] e os textos, desta forma alterados, tornaram-se o mandato de negociação com o Conselho. Após mais de 40 reuniões do tríplice, foi alcançado um acordo político com esta base, em 26 de junho de 2013. Não obstante, foi ainda necessário recorrer à conciliação em relação a determinados aspetos orçamentais em matéria de pagamentos diretos e desenvolvimento rural. Uma vez resolvidas estas questões, o Parlamento aprovou um conjunto de resoluções^[13], em 20 de novembro de 2013, imediatamente após a adoção

[5]Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de julho de 2010, sobre o futuro da Política Agrícola Comum após 2013, JO C 351 E, 2.12.2011, p. 103.

[6]Resolução do Parlamento Europeu, de 23 de junho de 2011, sobre a PAC no horizonte 2020: Responder aos desafios do futuro em matéria de alimentação, recursos naturais e territoriais, JO C 390 E, 18.12.2012, p. 49.

[7]JO C 308 E, de 20.10.2011, p. 22.

[8]JO C 136 E, de 11.5.2012, p. 8.

[9]JO C 199 E, de 7.7.2012, p. 48.

[10]JO C 199 E, de 7.7.2012, p. 58.

[11]JO C 227 E, de 6.8.2013, p. 3.

[12]P7_TA(2013)0084, P7_TA(2013)0085, P7_TA(2013)0086 e P7_TA(2013)0087.

[13]P7_TA(2013)0490, P7_TA(2013)0491, P7_TA(2013)0492 e P7_TA(2013)0493.

do pacote financeiro, onde exprime, de novo, o seu parecer favorável em relação à nova regulamentação agrícola. Em consequência das alterações ao segundo pilar introduzidas no texto final por iniciativa do Parlamento, os Estados-Membros são obrigados a gastar pelo menos 30 % do seu financiamento para o desenvolvimento rural, proveniente do orçamento da UE, em determinadas medidas relacionadas com a agricultura biológica, as zonas sujeitas a condicionantes naturais, a gestão das terras e a luta contra as alterações climáticas, bem como a evitar o duplo financiamento entre estas medidas e o pagamento da ecologização do primeiro pilar.

[Francesco Tropea](#)

[03/2014](#)