CULTIVAR

CADERNOS DE ANÁLISE E PROSPETIVA

N.27 | janeiro 2023 | Custos de contexto

GPP GABINETE DE PLANEAMENTO, POLÍTICAS E ADMINISTRAÇÃO GERAL

CULTIVAR
Cadernos de Análise e Prospetiva

CULTIVAR

Cadernos de Análise e Prospetiva

N.º 27 | janeiro de 2023 | Custos de contexto

Propriedade:
Gabinete de Planeamento, Politicas e Administração Geral (GPP)
Praça do Comércio, 1149-010 Lisboa
Telefone: + 351 213 234 600
e-mail: geral@gpp.pt | website: www.gpp.pt

Equipa editorial:
Coordenação: Ana Sofia Sampaio, Bruno Dimas, Eduardo Diniz
Ana Filipe Morais, Ana Rita Moura, António Cerca Miguel, João Paulo Marques, Manuel Loureiro, Pedro Castro Rego, Rui Trindade
e-mail: cultivar@gpp.pt

Colaboraram neste número:
Armando Torres Paulo, Cristina Hagatong, Cristina Neves, Fátima Leitão, Filipe Charters de Azevedo, Gijs Schilthuis, John William Stilwell, José Correia, José Costa, José Vasco Serrano, Luís Barreiros, Luís Bulhão Martins, Luís Mira, Manuel Chaveiro Soares, Maria Inês Nolasco, Pedro Pimenta, Pedro Serrano, Petros Angelopoulos, Vítor Rodrigues

Edições anteriores: https://www.gpp.pt/index.php/publicacoes-gpp/cultivar-cadernos-de-analise-e-prospetiva

Edição: Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)

Execução gráfica e acabamento: Sersilito – Empresa Gráfica, Lda.

Tiragem: 1 000 exemplares | Edição gratuita

Periodicidade: quadrimestral

ISSN: 2183-5624

Depósito Legal: 394697/15

CULTIVAR
Cadernos de Análise e Prospetiva

N.º 27 〉 janeiro de 2023

Custos de contexto

Índice

7/10 | EDITORIAL

SECÇÃO I – GRANDES TENDÊNCIAS

13/23 | SIMPLIFICAÇÃO & POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM: UMA NOVA ABORDAGEM
SIMPLIFICATION & THE COMMON AGRICULTURAL POLICY: A NEW APPROACH
Petros Angelopoulos e Gijs Schilthuis

25/29 | CUSTOS DE CONTEXTO NA AGRICULTURA: UMA ANÁLISE PROVOCADORA E REALISTA
Filipe Charters de Azevedo

31/36 | CUSTOS DE CONTEXTO NO SECTOR AGRÍCOLA PORTUGUÊS
Pedro Serrano

37/42 | CUSTOS DE CONTEXTO NA AGRICULTURA FAMILIAR: ORIGENS E ALGUMAS SOLUÇÕES
Vítor Rodrigues

43/46 | INEFICÁCIA ADMINISTRATIVA DO ESTADO PERANTE O SETOR AGRÍCOLA: UM CUSTO DE CONTEXTO NUM CONTEXTO DE CRISE
Luís Mira

SECÇÃO II – OBSERVATÓRIO

49/57 | CUSTOS DE CONTEXTO: A PERSPETIVA DAS EMPRESAS
Cristina Neves

59/70 | O QUE PENSAM OS AGRICULTORES
Pedro Pimenta, John William Stilwell, Luís Bulhão Martins, Armando Torres Paulo, Manuel Chaveiro Soares e José Correia

71/75 | OS CUSTOS DE CONTEXTO E A IMPLEMENTAÇÃO DA PAC: VANTAGENS DA UTILIZAÇÃO DE CUSTOS SIMPLIFICADOS
Luís Barreiros

77/81 | SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E A SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A REDUÇÃO DE CUSTOS DE CONTEXTO
Fátima Leitão

83/85 | CONTRIBUTOS PARA UMA PECUÁRIA MAIS COMPETITIVA
Manuel Chaveiro Soares

SECÇÃO III – LEITURAS

89/93 | CUSTOS DE CONTEXTO E DESEMPENHO DAS EMPRESAS PORTUGUESAS
Síntese do documento com o mesmo nome, de João Amador et al., Banco de Portugal, 2019 por Ana Rita Moura

95/98 | A EVOLUÇÃO DA QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA 1974-2004
Breve síntese e atualização do artigo de Maria Inês Nolasco, Cadernos BAD 2, 2004, por Manuel Loureiro e Maria Inês Nolasco

99/102 | BALCÕES ÚNICOS PARA CIDADÃOS E EMPRESAS
Síntese do documento One-Stop Shops for Citizens and Business, OCDE, 2020, por José Vasco Serrano

103/105 | A PAC E O TRABALHO ADMINISTRATIVO DOS AGRICULTORES: UMA COMPARAÇÃO FRANÇA-ESPANHA
Síntese do artigo com o mesmo nome, de Blandine Mesnel et al., Ministério da Agricultura e da Soberania Alimentar, França, 2022, por Ana Filipe de Morais

107/109 | SOCIALIZAR PARA A BIODIVERSIDADE ATRAVÉS DA NEOLIBERALIZAÇÃO DA PAC?
Síntese do artigo com o mesmo nome, de Blandine Mesnel, Développement Durable et Territoires, 2018, por João Paulo Marques

111/114 | CONFLITOS, FENÓMENOS EXTREMOS, BUROCRACIA E FALTA DE FINANCIAMENTO AGRAVAM A INSEGURANÇA ALIMENTAR NO MUNDO
Breve síntese do relatório da FAO/Programa Alimentar Mundial sobre focos de fome no mundo, 2022

Editorial

EDUARDO DINIZ

Diretor-geral do GPP

Burocracia, custos administrativos, custos de contexto são expressões que ecoam nas preocupações dos agentes económicos. Mas estes conceitos têm significados e justificações diferenciadas.

A burocracia moderna no seu sentido formal (weberiano) é um conjunto racional de organização administrativa e também um meio indispensável para o funcionamento do Estado, dos vários serviços públicos e das atividades económicas privadas.

Ou seja, não está em causa a legitimidade da burocracia ou de custos administrativos, que se relacionam com interesses públicos, que têm que ser garantidos para o funcionamento em sociedade, onde se verifica uma crescente integração na economia global, cada vez mais complexa.

Onde se situam, muitas vezes, as reclamações é no campo de procedimentos oficiais considerados desnecessários ou morosos, os quais se tornam obstáculos à competitividade empresarial. É neste campo, o dos *custos de contexto*, que se centra a presente edição da CULTIVAR – Cadernos de análise e prospetiva.

O âmbito da nossa análise circunscreve que *os custos de contexto correspondem a efeitos negativos decorrentes de regras, procedimentos, ações e/ou omissões que prejudicam a atividade das empresas e que não são imputáveis ao investidor, ao seu negócio ou à sua organização*.[1]

No caso do setor agroalimentar, o risco de exposição a estes custos é grande, tendo em conta a extensão da cadeia de valor e também o facto de esta ser uma área de atividade económica multidisciplinar. Com efeito, o agroalimentar envolve o uso de recursos naturais, trabalho e capital e produz bens essenciais para toda a população. Deste modo, existe um nível de regulação elevado ao nível da proteção ambiental, na garantia da segurança alimentar e das regras do trabalho, no ordenamento do território, e ainda nas exigências no recurso ao financiamento, incluindo aos incentivos públicos.

Aos controlos prévios ao exercício da atividade, caso dos licenciamentos de construções, de ocupação e uso do solo, somam-se um conjunto de controlos e inspeções sobre o próprio exercício corrente da atividade, caso de declarações da rastreabilidade na produção pecuária ou as exigências para transporte de bens, o recurso ao crédito e aos apoios públicos ao rendimento e investimento previstos na Política Agrícola Comum (PAC). Estes são vários exemplos de

[1] Custos de contexto: a perspetiva das empresas, INE, 2015.

processos com uma relevante carga administrativa sobre o setor, que em caso de ineficiência, ou redundância, podem dificultar a viabilidade das explorações e da indústria transformadora.

As ferramentas digitais têm o potencial de contribuir para a simplificação processual, embora, como verificamos em vários dos textos apresentados, a complexidade dos processos esteja mais assente nas exigências apriorísticas, ou seja, no enquadramento legal e na sua interpretação, do que nas ferramentas de diálogo entre as instituições e o particular.

As Grandes Tendências começam com um artigo de Petros Angelopoulos e Gijs Schilthuis, da Comissão Europeia, que aborda a questão da simplificação da PAC, primeiro de uma perspetiva histórica, elucidando não só as várias tentativas e vagas de simplificação que foram ocorrendo desde a sua criação, e sobretudo a partir da década de 1990, mas também as complexidades que tiveram de ir sendo introduzidas para responder a questões de sustentabilidade ambiental ou social. Estas sucessivas tentativas resultaram de um trabalho conjunto das instituições europeias, nacionais e de todas as partes interessadas, mas os autores reconhecem, recordando Phil Hogan, que não foram muito bem-sucedidas. "*Pelo contrário, a pressão ambiental sobre a agricultura e a reforma de 2013 (*greening*) constituíam um desafio crescente que exigia uma nova resposta*", o que esteve na origem da proposta de "'*um novo modelo de prestação*' para a PAC": os Planos Estratégicos nacionais. Pretendia-se "*uma política mais orientada para o desempenho e para os resultados e que fosse também mais simples de administrar*". A concluir, os autores consideram que "*é ainda demasiado cedo para se tirarem conclusões definitivas*" quanto à efetiva simplificação trazida por esta nova abordagem, que variará certamente com as opções feitas por cada Estado-Membro.

Filipe Charters de Azevedo lança um desafio "provocador", como o próprio autor afirma, considerando "*que os subsídios são os verdadeiros custos de contexto, promovem produções não rentáveis, hábitos de consumo desajustados e penalizam a inovação*", não permitindo que a agricultura realize o seu verdadeiro

Fotografia de Artur Pastor – Armazém com sacos de arroz e técnico a proceder à colheita de amostras para inspeção, Estação de Orizicultura, Muge, Salvaterra de Magos, 1963, acervo do GPP

potencial económico. Partindo dessa premissa, analisa depois o desempenho dos subsídios da perspetiva da União Europeia, em termos de efeito sobre os preços e sobre a produção e interroga-se sobre quem são os efetivos beneficiários da PAC, "*80% dos fundos europeus para a agricultura vão para apenas 20% dos produtores*". Analisa também brevemente o impacto sobre a fixação das populações, afirmando que "*o país colapsou para o litoral. Com o atual sistema de incentivos agrícolas não estamos a fixar ninguém fora das grandes faixas urbanas*." Advoga a concluir que a "*melhor forma de resolver todas estas questões é deixar o mercado funcionar*", embora reconhecendo que "*à exceção da Nova Zelândia (e mesmo este país tem algumas especificidades), não há nenhuma região agrícola no mundo ocidental que não tenha os seus apoios à agricultura*", e apresenta algumas sugestões de ação governativa.

O artigo de Pedro Serrano, da AGRO.GES, começa por abordar os diversos conceitos em torno da noção de "custos de contexto". Debruça-se depois sobre o que se passa no setor agrícola, referindo a carga burocrática exacerbada, nomeadamente, pelo grande número de entidades envolvidas nos processos, pela falta de articulação entre elas e pela ausência de informação ao interessado; pela morosidade "*na análise e decisão de candidaturas e pedidos de*

pagamento"; por "*um foco das entidades decisoras na minúcia do processo administrativo e burocrático, (…) e não na concretização real dos objetivos dos projetos apoiados*." Reconhece que algumas destas circunstâncias resultam de uma legislação europeia que permite que os produtos europeus atinjam um elevado nível de qualidade, mas sublinha que gera problemas de competitividade para os agricultores. Antes de concluir destacando a difícil conjuntura atual, refere ainda outros aspetos específicos de Portugal, como os relativos à fiscalidade, tanto em termos de carga fiscal como de demora nos procedimentos, à energia, ao financiamento, à pequena dimensão das explorações e ao acesso ao conhecimento.

No artigo de Vítor Rodrigues, da CNA, depois de uma breve exposição sobre o que é a agricultura familiar, é feito um levantamento muito exaustivo dos custos de contexto que mais a afetam, associando-os à tipologia criada pelo INE, mas acrescentando "*quatro grandes domínios de origem dos custos de contexto*" neste tipo de agricultura: interioridade, articulação com os mercados, normativos e políticas públicas. No final desse levantamento, o autor constata que "*as duas grandes origens de custos de contexto são a interioridade e as políticas públicas, ou a falta delas*." Explica depois as razões pelas quais as políticas públicas "*são a grande causa dos custos de contexto da* [agricultura familiar] *e, simultaneamente, o instrumento fundamental para a sua mitigação ou anulação*." A concluir, apresenta as propostas que a CNA tem feito no passado e que agora reitera para procurar reduzir os custos referidos, permitindo assim que a agricultura familiar possa "*cumprir as funções económicas, sociais e ambientais que lhe estão associadas*".

A fechar esta secção, Luís Mira, da CAP, sublinha a importância dos custos de contexto num mercado cada vez mais competitivo e global. Remetendo para o Inquérito aos Custos de Contexto do INE, centra-o na atividade agrícola, relevando as questões ligadas ao sistema judicial, aos recursos humanos, "*às telecomunicações, à distribuição de eletricidade, às vias de comunicação*" e, sobretudo, à "*'carga administrativa' e 'licenciamentos'*", sendo estes dois últimos aspetos particularmente relevantes, dada a pequena ou média dimensão e o caráter familiar de uma parte significativa das explorações nacionais. Segundo o autor, essa carga administrativa, resultante da forte regulamentação exigida pela União Europeia, é agravada em Portugal pela falta de coordenação entre as tutelas (Agricultura e Ambiente) e pela complexidade e morosidade de cada uma delas. Estes problemas "*minam a confiança dos agricultores perante o sistema, (…) para além de afetarem a modernização do setor e a sua contribuição para o desenvolvimento da nossa economia*". Refere ainda como agravantes aquilo a que chama "*tendências regionalistas (…) sem (…) qualquer lógica de eficiência*" e a "*falta de auscultação do setor*".

No Observatório, Cristina Neves, do INE, explica o que se pretende com o Inquérito aos Custos de Contexto na perspetiva das empresas, fazendo em seguida uma descrição da sua edição de 2021 em que salienta os principais resultados obtidos, nos nove domínios analisados, por setor de atividade económica, dimensão da empresa e localização geográfica NUTS I. No final, é feito, nas palavras da autora, um *zoom* às empresas do setor da agricultura, silvicultura e pescas, revelando os principais custos de contexto sentidos por estas, que se centram sobretudo nas questões ligadas aos licenciamentos, ao sistema judicial e ao sistema fiscal. Aspetos relativos às barreiras à internacionalização, ao financiamento e às indústrias de rede "*constituíram obstáculos mais reduzidos à atividade da maioria das empresas deste setor*". No que se refere aos "*Licenciamentos, verifica-se que as componentes Certificação ambiental e Licenças ambientais foram aquelas que as empresas do setor (…) percecionaram como sendo as que causam mais entraves à sua atividade*", em particular a proporcionalidade e aderência das exigências administrativas. Por outro lado, "*Recursos humanos* [sobretudo Contratação de trabalhadores] *e Indústrias de rede (…) registaram os aumentos mais significativos no mesmo período*".

Num artigo em que, à semelhança de anteriores edições da CULTIVAR, procurámos auscultar diretamente o que pensam os agricultores sobre este tema algo difícil e controverso, Pedro Pimenta, John William Stilwell, Luís Bulhão Martins, Armando Torres Paulo, Manuel Chaveiro Soares e José Correia aceita-

ram comentar as perguntas que propusemos como mote e apresentam as suas perspetivas, a partir de experiências comuns e simultaneamente diversas, oferecendo igualmente sugestões de como resolver de futuro algumas das situações referidas como problemáticas.

Luís Barreiros, do GPP, salienta que a redução de uma carga administrativa que envolve custos tanto para os beneficiários como para a própria administração é, desde há muito, uma prioridade da União Europeia. No entanto, sublinha também que "*se, por um lado, foi possível simplificar tirando partido da tecnologia, da mudança de processos e da atualização das obrigações, por outro lado, o aumento das exigências e os novos objetivos de política que foram sendo trazidos para a PAC aumentaram a sua complexidade*." Elucida em seguida os dois grandes grupos de medidas existentes – "*as medidas SIGC (Sistema Integrado de Gestão e Controlo) e as medidas não SIGC*" –, o que exigem em termos de gestão operacional e como esta tem vindo a ser simplificada no primeiro caso, sendo essa simplificação mais difícil no segundo. No que se refere às medidas de apoio ao investimento, mostra depois como uma solução para este problema pode passar pelas opções de custos simplificados (OCS), relatando as abordagens já em curso, com respetivas vantagens e limitações, e como poderão vir a desenvolver-se no futuro. "*Uma transformação deste tipo dá uma maior previsibilidade aos investidores, não só quanto aos prazos de decisão e de execução do investimento, mas também quanto aos valores a receber*."

No artigo de Fátima Leitão, do IFAP, a autora fala do impacto que a transformação digital tem vindo a ter também no setor agrícola, com muitos agricultores a adotarem novas soluções que lhes permitem poupar recursos, tomando simultaneamente decisões mais favoráveis ao ambiente. Refere a mudança que igualmente se verifica no consumo em direção a produtos mais sustentáveis, mais locais e de base mais tecnológica, incluindo rastreabilidade. Soluções tecnológicas ligadas à interoperabilidade dos sistemas estão também a ser postas em prática na administração, nomeadamente em termos de sistemas de informação e registo, comunicação e processos de candidatura, utilizando, entre outras, "*técnicas robotizadas para a validação automática de processos ou mesmo* [implementando] *um sistema de monitorização de culturas através de imagens de satélite*." Alguma desta inovação tem sido conseguida através da colaboração com universidades e com programas da União Europeia, por um lado, e com organizações de agricultores e Direções Regionais de Agricultura e Pescas, por outro. Ao nível do investimento, a opção pelo regime de custos simplificados parece ser uma aposta com peso crescente.

A concluir esta secção, um artigo sucinto mas esclarecedor de Manuel Chaveiro Soares chama a atenção para questões relativas à competitividade do setor agropecuário, por um lado, referindo diversos constrangimentos administrativos à atividade (embora reconhecendo a pertinência de algumas tentativas de simplificação) e apresentando exemplos concretos de situações ligadas a atrasos e incongruências que afetam a própria viabilidade económica das empresas, bem como a sua capacidade exportadora. Por outro lado, salienta um fator estrutural muito relevante, o envelhecimento da população portuguesa, esclarecendo os aspetos em que considera que esse défice demográfico afeta e poderá vir a afetar ainda mais no futuro a atividade agrícola e, em particular, a pecuária.

A secção Leituras inclui, desta feita, uma síntese do documento "Custos de contexto e desempenho das empresas portuguesas", publicado por João Amador e uma equipa do Banco de Portugal em 2019, e uma breve síntese (e "atualização") do artigo "A evolução da qualidade na Administração Pública portuguesa 1974-2004", de Maria Inês Nolasco. Ainda em análise está o documento da OCDE "Balcões únicos para cidadãos e empresas", de 2020, e dois artigos de Blandine Mesnel, o primeiro escrito em equipa e publicado pelo Ministério da Agricultura francês, "A PAC e o trabalho administrativo dos agricultores: uma comparação França-Espanha", de 2022 e, o segundo, "Socializar para a biodiversidade através da neoliberalização da PAC?", de 2018. A concluir, é feita uma breve síntese do mais recente relatório da FAO e do Programa Alimentar Mundial sobre focos de insegurança alimentar e fome no mundo.

GRANDES TENDÊNCIAS

CULTIVAR

v.t. ***TRABALHAR A TERRA PARA TORNÁ-LA FÉRTIL.***

Simplificação & Política Agrícola Comum: uma nova abordagem

PETROS ANGELOPOULOS E GIJS SCHILTHUIS

Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DG AGRI), Comissão Europeia

Introdução

Será que a reforma da Política Agrícola Comum (PAC) conseguiu ultrapassar os seus problemas de complexidade? Ou deverá a política continuar a ser simplificada? Foi-nos pedido que refletíssemos sobre esta questão e parece-nos adequado fazê-lo no início de 2023, altura em que começa uma nova fase da vida da PAC, sob a forma dos respetivos Planos Estratégicos Nacionais que agora entram em vigor. É também uma boa oportunidade para refletir sobre a evolução da PAC e para levar essa reflexão para lá da simplificação, já que as autoridades públicas devem criar regras e regulamentos que sejam não só simples, mas também claros no que toca a finalidade e conceção, que sejam eficientes e eficazes na prossecução dos objetivos da política e que possam ser implementados e controlados com igual eficácia em termos de custos. A questão é saber se a PAC cumpre tais critérios.

…a natureza da PAC mudou consideravelmente ao longo da sua história de mais de 60 anos.

Para responder a esta pergunta, é importante voltar atrás no tempo, uma vez que a natureza da PAC mudou consideravelmente ao longo da sua história de mais de 60 anos. As normas referentes a subsídios que afetam diretamente os agricultores são, elas próprias, uma relativa novidade, sendo agora combinadas com uma política cada vez mais ambiciosa que quer ir ao encontro de uma sociedade que espera muito mais da agricultura do que simplesmente abundância de alimentos seguros a preços razoáveis. Ao analisar a transformação da política e do ambiente em que ela opera, pretendemos esclarecer o papel dos novos Planos Estratégicos da PAC na abordagem ao desafio de criar uma política simples e eficaz.

Evolução da PAC – complexidade crescente?

Quando entrou em vigor em 1962, a PAC baseava-se em três princípios centrais: organização comum de mercado, financiamento comum e preferência comunitária. Estes princípios foram postos em prática através de políticas de mercado e de preços (apoio aos preços

Quando entrou em vigor em 1962, a PAC baseava-se em três princípios centrais: organização comum de mercado, financiamento comum e preferência comunitária.

do mercado interno que exigiam uma elevada proteção nas fronteiras, intervenção pública, subsídios à exportação). As normas e os regulamentos que foram então estabelecidos eram direcionados para as partes que negociavam produtos agrícolas essenciais: comerciantes (direitos de importação ou subsídios à exportação) ou indústria transformadora com capacidade de armazenagem para existências de intervenção pública. Este sistema de apoio foi-se tornando cada vez mais complexo ao longo dos anos. Os operadores envolvidos beneficiavam dos regimes de apoio e os agricultores beneficiavam indiretamente através de preços mais elevados. No entanto, a simplificação não era nessa altura um tema dominante nos debates sobre política agrícola.

Mais tarde, quando foram introduzidos os sistemas de quotas (por exemplo, para o açúcar em 1968, para o leite em 1984), parecia que as complexidades da gestão das quotas eram aceites pela maioria dos Estados-Membros, porque era evidente que o sistema proporcionava preços mais elevados e mais estáveis para muitos agricultores. De facto, a finalidade e a conceção das políticas eram claras e, de início, não foram contestadas.

Ao longo dos anos, porém, esta perceção foi-se alterando, sobretudo durante a década de 1980. Uma acumulação de problemas trouxe uma série de críticas internas à PAC como uma política ineficaz: a imagem da agricultura da União Europeia (UE) era a das montanhas de cereais ou manteiga acumulados e dos lagos de vinho. Nessa altura, as medidas de mercado estavam relacionadas com o apoio aos produtos agrícolas (intervenção pública e subsídios à exportação representavam 91 por cento do orçamento agrícola da UE). As mudanças induzidas pelas políticas resultaram na redução dos excedentes de exportação da UE em quase todos os produtos apoiados, redução essa provocada pela diminuição do apoio aos preços do mercado interno, com o seu impacto na diminuição da produção e no aumento da procura interna, e no decrescimento da dependência da UE em relação aos subsídios à exportação. Este foi o início da mudança da política de um sistema de apoio ao mercado para um apoio direto ao rendimento dos agricultores, com base na área de terra cultivada ou no número de animais do efetivo. Os pagamentos dependeriam do cumprimento de normas ambientais, de segurança alimentar e de saúde e bem-estar animal.

…foi o início da mudança da política de um sistema de apoio ao mercado para um apoio direto ao rendimento dos agricultores, com base na área de terra cultivada ou no número de animais do efetivo. Os pagamentos dependeriam do cumprimento de normas ambientais, de segurança alimentar e de saúde e bem-estar animal.

Esta mudança de política foi fundamental e alterou também o debate sobre a complexidade e a simplificação da PAC. Enquanto os instrumentos de política de apoio aos preços de mercado foram quase totalmente abolidos, a legislação para fazer pagamentos de apoio direto aos agricultores introduziu novas complexidades relacionadas, por exemplo, com a determinação da base de pagamento (número de animais, medição da área), complexidades essas que aumentaram com a expansão das condições e requisitos para esses pagamentos. A reforma da Agenda 2000 introduziu regras de condicionalidade, ligando os pagamentos diretos ao cumprimento de legislação (Requisitos Legais de Gestão, RLG) e de Boas Condições Agrícolas e Ambientais (BCAA), que foram sendo alargadas ao longo dos anos. A partir de 2015, foram introduzidas regras de "ecologização" (*greening*), ligando 30% dos subsídios diretos a diferentes práticas de uso sustentável do solo. Além disso, a prioridade política de orientar melhor as ajudas para certos grupos de agricultores e tipos de agricultura foi acompanhada por regras adicionais.

…[esta] legislação introduziu novas complexidades relacionadas, por exemplo, com a determinação da base de pagamento.

A reforma da PAC pós-2020 reforçou esta tendência de orientar as ajudas com base em critérios ambientais, económicos ou sociais.

A reforma da PAC pós-2020 reforçou esta tendência de orientar as ajudas com base em critérios ambientais, económicos ou sociais.

A resposta da simplificação

Embora tenha havido quem criticasse a direção e a rapidez das mudanças da PAC enquanto tal, muitos outros, em particular as autoridades dos Estados-Membros e os agricultores, não puseram em causa a política em si, mas criticaram a sua prestação e a complexidade da sua implementação. Esta crítica não foi ignorada; pelo contrário, a Comissão reconheceu-a e, por diversas ocasiões, em conjunto com o Conselho e o Parlamento, não só manifestou a importância que atribui à simplificação da política, mas também agiu para a conseguir.

O trabalho de simplificação tem, por um lado, o objetivo de aliviar as tarefas administrativas da Comissão e dos Estados-Membros que estão implicadas na implementação, na gestão e no controlo das medidas da PAC, e, por outro lado, centra-se na redução dos encargos administrativos impostos às pessoas afetadas pelas medidas – agricultores, indústria, comércio, etc.

As ações de simplificação relativas à PAC durante as últimas décadas podem ser caracterizadas como um processo que visa identificar e eliminar fontes de encargos desnecessários.

O objetivo das ações de simplificação das políticas é assegurar que os mecanismos escolhidos para as implementar e o quadro jurídico necessário nunca sejam mais complexos do que aquilo que é preciso para alcançar os objetivos pretendidos de forma eficaz e eficiente. As ações de simplificação relativas à PAC durante as últimas décadas podem ser caracterizadas como um processo que visa identificar e eliminar fontes de encargos desnecessários.

Vagas de simplificação

Assim, desde meados da década de 1990, as sucessivas reformas da PAC têm proporcionado oportunidades de simplificação. Um exemplo foi a integração de um grande número de pagamentos diretos de apoio ao rendimento num regime de pagamento único desligado e abrangente. A criação do Sistema Integrado de Gestão e Controlo (SIGC) visava manter a carga administrativa para os agricultores a um nível exequível, salvaguardando ao mesmo tempo a exatidão das informações sobre áreas e encabeçamento por eles declarados, garantindo assim um elevado grau de segurança financeira e de proteção do dinheiro dos contribuintes.

A Comissão tem vindo a trabalhar em estreita colaboração com as autoridades nacionais para identificar possibilidades de simplificação. Numa análise sistemática realizada em 1997-2000, foram recebidas dos organismos pagadores dos Estados-Membros aproximadamente 200 sugestões, tendo a Comissão conseguido tomar medidas positivas relativamente a cerca de metade destas. Para as restantes não foram tomadas medidas, quer porque teriam implicado custos excessivos, prejudicando a boa gestão financeira, quer porque não foram consideradas como tendo verdadeiro potencial de simplificação. Este exercício foi repetido em 2001-2003. As sugestões dos Estados-Membros foram analisadas por um grupo de simplificação criado pela Comissão, composto por representantes das administrações nacionais. Este exercício resultou em numerosas simplificações integradas na política através da reforma de 2003.

A simplificação foi referida como um dos principais objetivos da proposta da Agenda 2000. Em particular, foi apresentada uma simplificação substancial para a política de desenvolvimento rural, com a concentração destas medidas num único regulamento. Além disso, a simplificação foi também conseguida numa série de regimes de apoio setorial para o azeite, as sementes oleaginosas, a carne de bovino e o leite.

A reforma de 2003 trouxe uma mudança radical à PAC, especialmente à sua política de apoio ao rendimento, eliminando a ligação entre subsídios e produção ("desligamento").

A reforma de 2003 trouxe uma mudança radical à PAC, especialmente à sua política

de apoio ao rendimento, eliminando a ligação entre subsídios e produção ("desligamento") e permitindo aos agricultores receberem esse apoio ao rendimento com base num "direito de pagamento". Introduziu regras comuns para diferentes regimes de apoio, criando o Regime de Pagamento Único (RPU), e limitou o SIGC à verificação de áreas, enquanto os complexos controlos dos prémios a animais se tornaram obsoletos. Estabeleceu igualmente o Regime de Pagamento Único por Superfície (RPUS) para os novos Estados-Membros e introduziu as acima referidas obrigações de eco-condicionalidade obrigatórias. O RPUS permitiu a concessão de um montante fixo por hectare de superfície agrícola, calculado dividindo o total de apoio ao rendimento disponível pelo número total de hectares utilizados para a produção agrícola – um prelúdio para futuras reformas do sistema de apoio direto.

Em 2007, a criação da "OCM única", que fundiu num único regulamento 21 organizações comuns de mercado diferentes para diferentes grupos de produtos agrícolas, constituiu também um importante esforço de simplificação.

Na sequência desta reforma, a Comissão publicou em 2005 uma comunicação sobre a simplificação da PAC, anunciando uma redução estimada de 25% dos encargos administrativos até 2012 através da revogação de centenas de atos obsoletos, racionalizando assim a PAC e melhorando tanto as práticas legislativas como os sistemas informáticos. No final de 2006, foi lançado um Plano de Ação de Simplificação da PAC, com base em sugestões dos Estados-Membros, das partes interessadas, das organizações de produtores e da própria Comissão. Algumas das questões abordadas foram a abolição dos certificados de exportação de carne de bovino sem restituições à exportação, a eliminação da maioria das obrigações relacionadas com os certificados de importação e exportação, a alteração das regras sobre a condicionalidade, etc.

Em 2007, a criação da "OCM única", que fundiu num único regulamento 21 organizações comuns de mercado diferentes para diferentes grupos de produtos agrícolas, constituiu também um importante esforço de simplificação. Marcou o novo carácter de "rede de segurança" da intervenção pública, permitindo ao mesmo tempo que, nos anos seguintes, a simplificação prosseguisse no que se refere à gestão do mercado. Outras importantes mudanças implicaram a eliminação das quotas leiteiras e das quotas do açúcar, melhorando a competitividade destes setores da UE e reduzindo simultaneamente os encargos administrativos para os beneficiários.

A reforma de 2008 ficou conhecida como o "Exame de Saúde" (*Health Check*) da PAC. Teve por base e completou a mudança de 2003 para os pagamentos desligados, enfatizando também – como seria de esperar de um exame de saúde – a simplificação da política e, em particular, a necessidade de reduzir a burocracia para os agricultores, uma prioridade para todos os Estados-Membros. Em março de 2009, a Comissão publicou uma segunda comunicação sobre a simplificação da PAC, fazendo um balanço do vasto leque de ações empreendidas desde 2005 e delineando o trabalho adicional necessário para alcançar uma simplificação substancial até 2012.

As vagas de restruturação e simplificação têm, pois, caracterizado o processo de reforma da PAC desde a década de 1990. No entanto, a reforma de 2013 pode ser considerada como uma mudança de orientação mais decisiva. Foi a reforma que introduziu a "ecologização" (*greening*), exigindo certas práticas benéficas para o ambiente para 30% dos pagamentos diretos ao rendimento. O custo do controlo foi intensamente debatido durante esta reforma, tanto em relação à conceção das "medidas verdes", como em relação à simplificação de vários mecanismos adminis-

Em 2015, a Comissão concluiu que as últimas vagas de simplificação não tinham respondido ao desejo político de uma política simples e eficaz. Pelo contrário, a pressão ambiental sobre a agricultura e a reforma de 2013 (greening) constituíam um desafio crescente que exigia uma nova resposta.

trativos da PAC (incluindo para a condicionalidade e os sistemas de controlo), também para evitar encargos administrativos desnecessários.

Em 2015, o então Comissário para a Agricultura e o Desenvolvimento Rural, Phil Hogan, fez da simplificação da PAC uma grande prioridade, concentrando-se em particular na implementação das políticas. Introduziu diversas alterações para conseguir essa simplificação, mas a Comissão concluiu também que as últimas cinco ou mais vagas de simplificação não tinham respondido ao desejo político de uma política simples e eficaz. Pelo contrário, a pressão ambiental sobre a agricultura e a reforma de 2013 (*greening*) constituíam um desafio crescente que exigia uma nova resposta. Na sua Comunicação de 2017 sobre "O futuro da alimentação e da agricultura", a Comissão anunciou um "*novo modelo de prestação*" para a PAC[1].

…uma política mais orientada para o desempenho e para os resultados e que fosse também mais simples de administrar exigia uma nova abordagem de gestão.

…os Estados-Membros têm a possibilidade de ajustar os instrumentos e as medidas disponíveis, de modo a refletirem a realidade das suas próprias condições e os desafios particulares que enfrentam.

Um novo modelo de prestação: os Planos Estratégicos da PAC

A Comissão concluiu que uma política mais orientada para o desempenho e para os resultados e que fosse também mais simples de administrar exigia uma nova abordagem de gestão. Assim, propôs uma PAC baseada em planos estratégicos nacionais com responsabilidades acrescidas para os Estados-Membros num quadro da UE. Os Estados-Membros e o Parlamento Europeu concordaram com esta nova abordagem, reforçando simultaneamente o quadro da UE para garantir a natureza comum da política. Os Planos Estratégicos dos Estados-Membros, aprovados pela Comissão, são aplicáveis a partir de 1 de janeiro de 2023.

Esta flexibilidade para dirigir, conceber e combinar ações de acordo com as condições locais permite orientar as ações de uma forma mais estratégica, recorrendo a uma conceção de políticas inteligente. … com uma maior concentração no que realmente se pretende alcançar em termos de, por exemplo, biodiversidade, do que em medir a largura das sebes.

Através destes planos, os Estados-Membros têm a possibilidade de ajustar os instrumentos e as medidas disponíveis, de modo a refletirem a realidade das suas próprias condições e os desafios particulares que enfrentam. Isso é conseguido com menos prescrições, menos disposições e exceções detalhadas a nível da UE, exigindo ao mesmo tempo que sejam estabelecidas regras e medidas detalhadas a nível do Estado-Membro/regional, mais próximo da realidade dos agricultores. As anteriores regras a nível da UE podem ser classificadas nas que são mantidas a nível da UE, nas que são agora determinadas a nível dos Estados-Membros e nas que simplesmente deixarão de ser necessárias. As regras que se mantêm a nível da UE assegurarão a natureza comum da política, enquanto as regras a nível dos Estados-Membros lhes dão a oportunidade de estabelecerem as suas condições de elegibilidade de uma forma mais bem dirigida, correspondendo à realidade dos seus agricultores e conseguindo assim uma simplicidade implícita que não pode ser alcançada a nível da UE.

Na verdade, é também parte essencial da subsidiariedade que as normas sejam estabelecidas, se tiverem de ser estabelecidas, ao nível que

[1] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0713&from=PT

seja melhor e mais eficaz. Esta flexibilidade para dirigir, conceber e combinar ações de acordo com as condições locais permite orientar as ações de uma forma mais estratégica, recorrendo a uma conceção de políticas inteligente. Essas ações serão sujeitas a uma medição do desempenho, com maior enfâse nos resultados do que na conformidade. Por outras palavras, com uma maior concentração no que realmente se pretende alcançar em termos de, por exemplo, biodiversidade, do que em medir a largura das sebes.

Para assegurar condições equitativas em termos de controlos, mantêm-se diversos requisitos-chave para elementos sistémicos básicos, incluindo um sistema de identificação de parcelas agrícolas, um sistema de aplicação geoespacial, um sistema de monitorização de áreas ou um sistema de controlo e sanções.

A adoção de novas tecnologias pelos Estados-Membros, tais como a digitalização e a utilização de satélites, terá um impacto importante na carga administrativa. A mudança para o desempenho pode ser traduzida num menor número de critérios ou requisitos de elegibilidade e/ou em menos provas solicitadas no momento da candidatura, traduzindo-se por sua vez em menos encargos para os beneficiários na apresentação de candidaturas e para as administrações nacionais na realização de controlos administrativos. A utilização mais ampla de pedidos de apoio com base geoespacial, possivelmente combinada com imagens dos satélites Sentinel[2], poderá diminuir ainda mais os encargos para os beneficiários. Da mesma forma, a digitalização, por exemplo, através do desenvolvimento de aplicações, poderá ter um impacto positivo no tempo para a apresentação das candidaturas.

Embora a criação destes sistemas possa envolver alguns encargos adicionais para as administrações nacionais, é provável que, nos próximos anos, estes investimentos venham a compensar, tanto para as administrações como para os agricultores.

A nova PAC é mais simples?

A simplificação foi um dos muitos objetivos discutidos entre os Estados-Membros e a Comissão antes da aprovação dos Planos Estratégicos da PAC, no segundo semestre de 2022. Os Estados-Membros utilizaram claramente as possibilidades de subsidiariedade para conceberem medidas que correspondessem à sua situação e às suas prioridades políticas. Vários Estados-Membros estão a planear dar passos significativos no que diz respeito à utilização de tecnologia na gestão e no controlo. Está em curso o mapeamento detalhado dos Planos Estratégicos dos Estados-Membros, mas à primeira vista a reforma parece ter cumprido a sua promessa de simplificação.

As autoridades dos Estados-Membros e as organizações de agricultores sublinham a simplificação como uma preocupação fundamental em relação aos novos planos estratégicos. É necessário um escrutínio cuidadoso da implementação para compreender e responder a estas preocupações.

No entanto, é ainda demasiado cedo para se tirarem conclusões definitivas. As autoridades dos Estados-Membros e as organizações de agricultores sublinham a simplificação como uma preocupação fundamental em relação aos novos planos estratégicos. É necessário um escrutínio cuidadoso da implementação para compreender e responder a estas preocupações. Dito isto, uma primeira análise preliminar sugere que certos Estados-Membros tendem a evitar mudanças para os beneficiários, garantindo assim a estabilidade do quadro da PAC em que operam, enquanto outros Estados-Membros têm um vasto leque de ambições, resultando numa multiplicidade de medidas detalhadas, que podem não conduzir necessariamente a uma gestão mais simples.

---

[2] Copernicus – Conheça os nossos satélites (Comissão Europeia e Agência Espacial Europeia): https://www.copernicus.eu/pt-pt/acerca-do-copernicus/infraestrutura/conheca-os-nossos-satelites; Imagens dos satélites Sentinel – Portugal: https://ipsentinel.pt/ [Nota da equipa editorial]

Um aspeto das negociações políticas sobre esta última reforma da PAC dizia respeito à necessidade de um "período de aprendizagem" em relação aos ecoregimes, uma nova característica do apoio ambiental que é obrigatória em todos os planos estratégicos e que deve, em princípio, representar 25% das despesas do apoio direto. Os Estados-Membros sublinharam a necessidade de "aprender" de que forma esta intervenção deve ser concebida para melhor assegurar uma implementação eficaz: boa adesão por parte dos agricultores e bons resultados. Esta noção de um período de aprendizagem para os novos planos estratégicos poderá ser fundamental, em particular para garantir uma menor carga administrativa e uma maior simplicidade na gestão.

Olhando para as últimas décadas, pode-se concluir que a simplificação tem sido uma prioridade política importante no debate sobre a PAC e que é provável que assim continue. Tanto os colegisladores como a Comissão têm trabalhado para traduzir esta prioridade numa vasta gama de simplificações durante este período. É muito provável que a questão se mantenha sob foco e que a simplificação continue a fazer parte da estratégia global da Comissão para legislar melhor.

… a natureza da PAC mudou, … a crescente ligação destes pagamentos a práticas benéficas para o clima e o ambiente pode dar origem a complexidades que devem ser cuidadosamente geridas através de uma conceção inteligente das intervenções e da utilização de tecnologias de gestão e controlo.

Tentámos igualmente deixar claro que a natureza da PAC mudou, agora que afeta diretamente os agricultores através dos seus pagamentos. Em particular, a crescente ligação destes pagamentos a práticas benéficas para o clima e o ambiente pode dar origem a complexidades que devem ser cuidadosamente geridas através de uma conceção inteligente das intervenções e da utilização de tecnologias de gestão e controlo.

…a simplificação pode melhorar a compreensão e a aceitabilidade da política por parte tanto dos cidadãos como dos beneficiários, melhorando assim a sua aplicação.

Continua a ser essencial reduzir as complexidades e os encargos da legislação da UE para os beneficiários e as administrações públicas, uma vez que isso aumentará a competitividade do setor agrícola da UE e reduzirá os custos para os agricultores e para as autoridades públicas que têm de cumprir ou gerir a PAC. Além disso, a simplificação pode melhorar a compreensão e a aceitabilidade da política por parte tanto dos cidadãos como dos beneficiários, melhorando assim a sua aplicação.

Simplification & the Common Agricultural Policy: a new approach

PETROS ANGELOPOULOS, GIJS SCHILTHUIS

Directorate-General for Agriculture and Rural Development (DG AGRI), European Commission

Introduction

Has the reform of the Common Agricultural Policy (CAP) overcome its complexity? Should the policy be further simplified? We were asked to reflect on this question. This is appropriate at the start of 2023, with a new phase in the life of the CAP in the form of national CAP Strategic Plans that now apply. It also provides a good opportunity to reflect on the evolution of the CAP and to extend this reflection beyond simplification. Because public authorities must create rules and regulations that are not merely simple, but also clear in terms of purpose and design, that are efficient and effective in pursuing the policy's objectives, and that can be implemented and controlled (cost) effectively. The question is whether the CAP meets those criteria.

To answer this question, it is important to go back in time, as the nature of the CAP has considerably changed during its history of more than 60 years. Rules on subsidies affecting farmers directly are themselves a novelty and are now combined with an increasingly ambitious policy responding to a society that expects much more from agriculture than simply an abundance of reasonably priced healthy food. Exploring the transformation of the policy and the environment in which it functions, we aim to shed light on the role of the new CAP Strategic Plans in addressing the challenge of creating a simple and effective policy.

Evolution of the CAP – increasing complexity?

The CAP, implemented since 1962, was based on three central principles: common market organisation, common financing and Community preference. These principles were implemented through market and price policies (domestic support prices that required high border protection, public intervention, export subsidies). The rules and regulations that were established were addressed at parties that traded key agricultural commodities: traders (import tariffs or export subsidies), or processors with storage capacity for public intervention stocks. This support system became more and more complex over the years. The concerned operators benefitted from the support schemes and farmers benefitted indirectly through higher prices. However, simplification was not a dominant theme in farm policy debates at that time.

Later, when quota systems were introduced (e.g. for sugar in 1968, for milk in 1984), it seemed that the complexities of quota management were accepted in most Member States as it was clear that the system provided higher, more stable prices for many farmers. Indeed, purpose and design of the policies were clear and not challenged at first.

This changed over the years, however, particularly during the 1980s. An accumulation of problems brought an array of domestic criticisms to the CAP as a policy that was ineffective. The image of EU agriculture was one of stockpiled mountains of grain or butter and lakes of wine. At that time, market measures related to support of agricultural products (public intervention and export subsidies accounted for 91 percent of the EU's agricultural budget). Policy-driven changes resulted in diminishing EU export surpluses in almost all supported commodities, brought about by the lowering of domestic support prices, their downward impact on production and increase in domestic demand, and the diminishing reliance of the EU on export subsidies. This was the start of the policy shift from a market support system to direct income support for farmers, based on the area of land cultivated or number of livestock maintained. The payments would be conditional upon the respect of environmental, food safety, animal health and welfare standards.

This policy shift was fundamental and also modified the debate on the complexity and simplification of the CAP. While policy instruments to support market prices were almost entirely abolished, the legislation to make direct support payments to farmers introduced new complexities related to, for example, determination of the basis for payment (number of animals, measurement of area). Complexities that increased with the expansion of conditions and requirements for the payments. The Agenda 2000 reform introduced cross compliance rules, linking direct payments to respect of legislation (Statutory Management Require-

ments, SMR) and good agricultural and environmental conditions (GAEC), which were expanded over the years. As of 2015, 'greening' rules were introduced, linking 30% of direct subsidies to different sustainable land use practices. Moreover, the political priority of better targeting aid to certain groups of farmers and types of agriculture were accompanied by additional rules. The post-2020 reform of the CAP reinforced this trend of targeting support on the basis of environmental, economic or social criteria.

The simplification response

While some criticised the direction and speed of the changes of the CAP as such, many others, Member State authorities and farmers in particular, did not call into question the policy as such, but criticized its delivery and the complexity of its implementation. This criticism was not ignored. On the contrary, the Commission acknowledged it and has, together with the Council and the Parliament, on several occasions not only expressed the importance it attaches to policy simplification, but also acted to achieve this.

The work on simplification has on the one hand aimed at alleviating the Commission and Member States' administrative tasks involved in the implementation, management and control of CAP measures. And, on the other hand, simplification focussed on reducing the administrative burden imposed on those concerned by the measures – farmers, industry, trade, etc.

The purpose of actions to simplify policies is to ensure that the mechanisms chosen to implement them and the necessary legal framework are never more complex than what is necessary to achieve the intended objectives effectively and efficiently. The simplification actions regarding the CAP over the past decades can be characterised as a process aimed at identifying and removing sources of unnecessary burdens.

Waves of simplification

Since the mid-1990s, successive CAP reforms have provided opportunities for simplification. An example was the integration of a large number of direct income support payments into a comprehensive decoupled single payment scheme. The creation of the Integrated Administration and Control System (IACS) aimed at keeping the administrative burden for farmers at a manageable level, while safeguarding the accuracy of farmer's declared area and livestock headage claims, thus ensuring a high degree of financial security and protection of taxpayers' money.

The Commission has worked closely with national authorities to identify simplification possibilities. In a systematic analysis carried out in 1997–2000, around 200 suggestions were received from Member States' Paying Agencies, and the Commission was able to take positive action on about half of them. The remainder were not acted upon because they would have entailed excessive costs, undermined sound financial management, or were not judged to offer real simplification potential. This exercise was repeated in 2001–2003. Member States' suggestions were analysed by a simplification group established by the Commission, composed of representatives of national administrations. This exercise resulted in numerous simplifications integrated in the policy via the 2003 reform.

Simplification was mentioned as one of the main objectives of the Agenda 2000 proposal. In particular, substantial simplification was proposed for the rural development policy, with the concentration of rural development measures in one single regulation. Moreover, simplification was achieved in a number of sectoral support schemes for olive oil, oil seeds, beef and milk.

The 2003 reform brought radical change to the CAP, especially its income support policy. It removed the link between subsidies and production ('decoupling'), enabling farmers to receive income support based on a "payment entitlement". The reform introduced common rules for different support schemes, establishing the Single Payment Scheme (SPS), as well as limiting IACS to area-related checks, while complex controls on animal premiums became obsolete. It also established the Single Area Payment Scheme (SAPS) for new Member States and introduced the aforementioned mandatory cross-compliance obligations. SAPS allowed the granting of a flat rate per hectare of agricultural area, calculated by dividing the total available income support by the overall number of hectares used for agricultural production – a prelude to future reforms of the direct support system.

Following this reform, the Commission published a Communication on CAP simplification in 2005, announcing an estimated reduction in administrative burden of 25% by 2012 through repeal of hundreds of obsolete acts, streamlining the CAP, and improving both law-making practices and IT systems. A CAP Simplification Action Plan was launched at the end of 2006, based on suggestions from Member States, stakeholders, producers' organisations and the Commission itself. Some of the issues addressed were the abolition of licences for exports of beef without export refunds, the elimination of most of the obligations relating to import and export licences, amendment of the rules on cross-compliance, etc.

In 2007, the creation of the 'Single CMO', merging 21 different common organisations of the market for different groups of agricultural products into one regulation, was also an important simplification effort. This marked the new 'safety net' character of public intervention, while it also enabled further simplification in relation to market management in the years to come. Important future changes concerned the abolition of dairy and sugar quota that improved competitiveness of the EU sectors, while decreasing administrative burdens for beneficiaries.

The 2008 reform is known as a 'Health Check' of the CAP. This reform built on and completed the 2003 shift to decoupled payments and – as might be expected from a health check – also emphasized simplification of the policy and in particular the need to reduce bureaucracy for farmers, a priority for Member States. In March 2009, the Commission published a second Communication on CAP simplification taking stock of the extensive range of actions undertaken since 2005 and sketching further work to achieve substantial simplification by 2012.

Waves of reform and simplification characterised the CAP reform process since the 1990s. Nevertheless, the 2013 reform may be considered as a shift in focus. It was the reform that introduced 'greening', requiring certain practices beneficial for the environment for 30% of direct income payments. The cost of control was debated intensively during this reform, both with regard to the design of the 'greening measures', and in relation to simplification of several administrative mechanisms of the CAP (including for cross compliance and control systems), also to avoid unnecessary administrative burdens.

In 2015, the then Commissioner for agriculture and rural development Phil Hogan made simplification of the CAP a top priority, focusing in particular on the implementation of CAP policies. He introduced a range of modifications to simplify the 2013 CAP, but the Commission also concluded that the past five or more waves of simplification had not satisfied the political desire for a simple and effective policy. On the contrary, the environmental pressure on agriculture and the 2013 reform ('greening') demonstrated a growing challenge that required a new response. In its 2017 Communication on 'The Future of Food and Farming', the Commission announced a 'new delivery model' for the CAP[1].

A new delivery model: CAP Strategic Plans

The Commission concluded that a more performance- and result-oriented policy that would also be simpler to manage required a new management approach. It proposed a CAP based on national strategic plans with increased responsibilities for Member States within an EU framework. Member States and the European Parliament agreed with this new approach, while strengthening the EU framework to ensure the common nature of the policy. Member States' Strategic Plans, approved by the Commission, apply as of 1 January 2023.

Through these plans, Member States have the possibility to tailor the tools and measures available to reflect the reality of their own conditions and the particular challenges which they face. This is achieved through less prescription, fewer detailed provisions and exceptions at EU level, while requiring that detailed rules and measures are set at Member State/regional level, closer to the reality of farmers. Previous EU-level rules can be classified into those which are maintained at the EU level, those which are now determined at the Member State level and those which will simply no longer be required. The rules that continue at EU level will ensure the common nature of the policy. Rules at Member State level give them the opportunity to set their eligibility conditions in a better targeted way, matching the reality of their farmers, thereby achieving implicit simplicity that cannot be reached at EU level.

Indeed, it is also the essence of subsidiarity that rules are set, if they are to be set at all, at the best and most effective level. This flexibility to target, design and combine actions in line with local conditions enables targeting actions in a more strategic way using an intelligent policy design. These actions will be subject to performance measurement, with a greater focus on results rather than compliance. In other words, more focus on what we actually want to achieve in terms of, for example, biodiversity rather than on measuring the width of hedges.

To ensure a level playing field in terms of controls, a number of key requirements for basic systemic elements is maintained, including an identification system for agricultural parcels, a geo-spatial application system, an area monitoring system or a control and penalties system.

The uptake of new technologies by Member States, such as digitisation and use of satellites, will have an important impact on administrative burden. The shift towards perfor-

[1] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0713&from=PT

mance can be translated into a lower number of eligibility criteria or requirements and/or into less evidence requested at time of application, translating into fewer burdens for beneficiaries for submitting applications and for national administrations to perform administrative checks. The wider use of geo-spatial aid applications, possibly combined with Sentinel images, can further decrease burden for beneficiaries. Likewise, digitisation, for example through the development of applications, can positively impact time for applications.

Although setting up these systems may involve some additional burden for national administrations, these investments are likely to pay off for both administrations and farmers in the next years.

Is the new CAP simpler?

Simplification has been one of many objectives discussed between Member States and the Commission ahead of the approval of the CAP Strategic Plans in the second half of 2022. Clearly, Member States have used the possibility of subsidiarity to design measures that match their situation and political priorities. Several Member States are planning significant steps forward with regard to the use of technology in administration and control. Detailed mapping of Member State Strategic Plans is ongoing, but at first sight the reform has delivered on its promise of simplification.

However, it is too early to draw clear conclusions. Member State authorities and farmer organisations underline simplification as a key concern in relation to the new strategic plans. Careful scrutiny of the implementation is necessary to understand and respond to those concerns. This being said, a first preliminary analysis suggests that certain Member States tend to avoid changes for beneficiaries, thus ensuring stability of the CAP framework within which they are operating, while other Member States aim for a wide range of ambitions, resulting in a multitude of detailed measures, which may not necessarily lead to a simpler administration.

One aspect of the political negotiations on this latest CAP reform concerned the need for a 'learning period' in relation to the eco-schemes, a new feature of environmental support that is obligatory in all strategic plans and must in principle represent 25% of direct support expenditure. Member States underlined the need to 'learn' how this intervention should be best designed to ensure effective implementation: good uptake by farmers and good results. This notion of a learning period for the new strategic plans could be key, in particular to ensure lower administrative burden and simplicity in administration.

Looking back over the past decades, it can be concluded that simplification has been an important political priority in CAP debates and that this is likely to continue. Both the co-legislators and the Commission have worked to translate this priority into a wide range of simplifications during that period. It is likely that the issue will remain in focus and simplification continues to be part of the Commission's overall strategy for better law making.

We have also tried to make clear that the nature of the CAP has changed now that it directly affects farmers through its payments. Notably the increased link of these payments with practices that are beneficial for the climate and the environment may give rise to complexities that must be carefully managed through the intelligent design of interventions and the use of technologies for management and control.

It remains essential to reduce complexities and burdens of EU legislation on beneficiaries and public administrations, as this will increase the competitiveness of the EU's agricultural sector as well as reduce costs for farmers and for public authorities who have to comply with or manage the CAP. Moreover, simplification can improve understanding and acceptability of the policy by citizens and beneficiaries, thereby improving implementation.

Custos de contexto na agricultura: uma análise provocadora e realista

FILIPE CHARTERS DE AZEVEDO

Os elevados custos de contexto sentidos na agricultura devem-se aos fortíssimos apoios europeus e a uma exagerada proteção dos modelos produtivos e de consumo da Europa central. Os custos de contexto definem-se como "*os efeitos negativos decorrentes de regras, procedimentos, ações e/ou omissões que prejudicam a atividade das empresas e que não são imputáveis ao investidor, ao seu negócio ou à sua organização*". E não se medem apenas em burocracia ou no tempo perdido a preencher papéis e a garantir conformidades; medem-se, sobretudo, no condicionamento à atividade económica. Sendo muito direto (e provocador): os subsídios são os verdadeiros custos de contexto, promovem produções não rentáveis, hábitos de consumo desajustados e penalizam a inovação.

Sendo muito direto (e provocador): os subsídios são os verdadeiros custos de contexto, promovem produções não rentáveis, hábitos de consumo desajustados e penalizam a inovação.

Sei que estou a ser (talvez) um pouco exagerado, mas nada se faz em Portugal na agricultura sem a busca de um qualquer apoio. No final, os resultados estão aí: de acordo com os dados oficiais, a preços constantes – isto é, sem inflação – estamos a produzir quase o mesmo nos últimos 40 anos. Para ser rigoroso, entre 1980 e 2021, o crescimento real médio anual deste setor foi de 1,2% ao ano, abaixo do crescimento da produção total nacional. Se olharmos com detalhe para as contas, a conclusão é simples: nos últimos anos, e em média, um agricultor só ganhou algum dinheiro porque a Europa pagou. Há, claro, honrosas exceções. A vinha tem vindo a transformar-se completamente desde os anos 80. O olival continua em expansão com o Alqueva. Somos o quarto maior produtor de abóboras da União Europeia (UE). Os frutos secos estão com um dinamismo pujante. E há mais nichos cultura-região que valeria a pena salientar. Mas apesar destes sucessos pontuais, a mensagem é clara: a agricultura é uma atividade económica e nós estamos a produzir apoios comunitários.

… apesar de sucessos pontuais, a mensagem é clara: a agricultura é uma atividade económica e nós estamos a produzir apoios comunitários.

Para complicar, não será fácil mudar a situação, já que estes apoios (aliás, custos de contexto) são definidos a nível europeu. Mas há algumas coisas que podemos fazer – haja vontade.

Alguns factos:

1. O setor agrícola absorve quase metade do orçamento comunitário, mas representa menos de 5% do PIB da União Europeia;
2. No início do milénio, 50% dos atos legislativos da União Europeia referiam-se à agricultura;

Estes números dão a ilusão de que a Europa se preocupa com a agricultura – de facto que outro setor recebe tão grandes níveis de apoio? Em Portugal, além destes números, é frequente encontrar o discurso que, sem a PAC, o preço da carne e dos cereais seria incomportável. Dizem-nos ainda que a Europa paga para termos uma alimentação barata e para não termos fome no espaço europeu. A burocracia e o dirigismo económico associado a estes fundos é, conclui-se, um preço pequeno a pagar para tamanho e glorioso objetivo. Aliás, a burocracia é o sistema que garante que os valores são atribuídos de forma justa e rigorosa aos produtores. De outra forma, a Comissão Europeia tem de tipificar o produto agrícola de forma a garantir que todos recebem o mesmo por unidade produzida, ou que (na já não tão nova PAC) todos recebem o mesmo pela mesma disponibilidade produtiva. Com esta visão, tenta-se passar a imagem de que a complexidade da estrutura da administração pública associada à agricultura é um indicador de importância.

Nada mais errado.

Importância dos preços

Estes números e esta cultura burocrática e dirigista revelam que temos uma agricultura protegida e uma alimentação desajustada à estrutura produtiva do país ou do espaço económico onde nos inserimos. Esse é o maior custo da subsidiação que lhe está associada. E com esta política de controlo e de supostos apoios estamos a matar um setor. Porquê? Porque os preços têm uma função-chave no que devemos produzir e no que consumimos. Os preços são "o" aspeto-chave de uma economia de mercado, já que reduzem num único indicador o que as pessoas mais querem e valorizam; e o que compensa mais aos produtores produzir. Se um produto é caro, há um convite para que mais produtores entrem na produção, que se desenvolvam alternativas à mesma necessidade e que os consumidores moderem o seu consumo.

Talvez algumas pequenas histórias, uma de cariz mais pessoal, expliquem o que está em causa com os preços e o seu papel-chave na dinamização económica.

Na altura de pandemia, fomos todos incentivados a ajudar os mais velhos, já que estes não deviam correr o risco de ir a grandes aglomerados. Um amigo meu resolveu ajudar uma vizinha idosa: "*Diga-me o que precisa, que vou ao supermercado por si*." A resposta foi clara: "*Tenho de ser eu, pois não sei o que está em promoção*." Esta senhora não comprava batatas ou carne de porco. A vizinha comprava o que estava mais barato, trocando batata por cenoura, porco por frango ou peixe congelado, leite por arroz, ou, mais estranhamente, massa por maçãs. As variedades e as quantidades dependiam do valor que estava na carteira. O que esta experiente e sábia senhora sabia é que não há uma lista de compras – há um orçamento para gerir com os preços que estão marcados na prateleira. Compramos o que podemos, não o que sonhamos.

A dieta mediterrânica não foi construída por um nutricionista – foi desenhada pelas dificuldades de produção e pelos preços relativos dos produtos – isto é pela remuneração que cada produtor recebe. No final, a agricultura tinha que servir tanto para alimentar como para dar dinheiro para sustentar famílias.

Do lado dos produtores é igual. A dieta mediterrânica não foi construída por um nutricionista – foi desenhada pelas dificuldades de produção e pelos preços relativos dos produtos – isto é pela remuneração que cada produtor recebe. No final, a agricultura tinha que servir tanto para alimentar como para dar dinheiro para sustentar famílias. Para quem gosta de história e de geografia, a admirável obra *Portugal – o Mediterrâneo e o Atlân-*

tico (Orlando Ribeiro, 1986[1])[2] conta a história de como culturas e métodos agrícolas se foram impondo por necessidade económica em diferentes regiões e ao longo dos séculos. Destaco o simples exemplo da vinha na zona oeste (Colares, mais precisamente), onde o vinho foi forma de produção de eleição por necessidade e não por gosto:

> *"Os areais e as encostas prestam-se bem ao cultivo da vinha e dificilmente suportariam outro; mesmo em terrenos pobres, o rendimento é sempre compensador."*

Mas posso deixar mais questões no ar de forma propositadamente provocatória: será que devíamos produzir tanto leite de vaca? O queijo de cabra não seria uma produção mais equilibrada para as nossas condições de terreno e climatéricas? Será que a fileira dos hortícolas está a ser suficientemente apoiada (se for isso que desejamos) em relação aos cereais? Por que motivo tem a maçã de ter um calibre "definido"? Se esse calibre é melhor aos olhos do consumidor, por que motivo tem de ser incentivado? Com os preços agrícolas e o atual padrão de consumo, temos ainda uma dieta verdadeiramente mediterrânea – isto é, ajustada ao nosso clima? A nossa atual dieta alimentar é minimamente razoável e sustentável?

Com os preços agrícolas e o atual padrão de consumo, temos ainda uma dieta verdadeiramente mediterrânea – isto é, ajustada ao nosso clima? A nossa atual dieta alimentar é minimamente razoável e sustentável?

Os preços relativos, ou a rendibilidade de produção, deveriam refletir essas opções forçadas pela racionalidade económica de consumidores e produtores. A questão é que os subsídios & a burocracia, os custos de contexto, portanto, distorcem de tal forma os incentivos de mercado que já não sabemos como e o que devemos produzir e o que comer. Estamos a dar sinais errados ao mercado – isto é, os consumidores comem mal, supostamente barato, e os produtores produzem o que não devem e são mal recompensados, mesmo com subsídios.

Quem ganha com esta política agrícola[3]?

Contrariamente à ideia aceite de que a política agrícola deve proteger os pequenos agricultores e assim ajudar a preservar as comunidades e a ocupação do território, grandes quantias vão para as empresas agrícolas e com bons contactos.

Lá fora, os casos mais badalados, no início da década[4], eram o do príncipe Alberto II do Mónaco, que recebia 300 000 euros por ano para a sua quinta em França, e o da rainha Isabel, que recebia 546 000 euros por ano pela produção numa quinta (dados de 2003). Nos Países Baixos, também em 2003, os três maiores beneficiários dos subsídios agrícolas eram a Phillip Morris (1,46 milhões de euros), a Royal Ducth Shell (660 000 euros) e a Van Driem, uma empresa agrícola (745 000 euros). No Reino Unido (em 2004), a Nestlé recebeu 11,3 milhões de euros e a Tate & Lyle, o maior refinador de açúcar da Europa, recebeu 127 milhões de euros.

Mais recentemente (2019), o *New York Times* afirmava que na Hungria e na Europa Central e de Leste, os subsídios agrícolas estavam capturados por máfias e esquemas. "*O primeiro-ministro da República Checa* [Andrej Babis] *recebeu dezenas de milhões de dólares* [42 milhões] *em subsídios no ano passado*", denunciava o jornal. E argumentava que a Eslováquia e a Bulgária tinham esquemas semelhantes.[5]

---

1 Primeira edição de 1945, sucessivamente revista.

2 Cf. ficha de leitura sobre este livro na edição N.º 21 da Cultivar – Sistemas agroflorestais: https://www.gpp.pt/images/GPP/O_que_disponibilizamos/Publicacoes/CULTIVAR_21/#96 [Nota da equipa editorial]

3 Esta secção segue de perto os argumentos de *Futuro da Europa: reforma ou declínio*, de Alberto Alisina e Francesco Giavazzi de 2007.

4 Dados retirados da mesma obra.

5 The Money Farmers: How Oligarchs and Populists Milk the E.U. for Millions https://www.nytimes.com/2019/11/03/world/europe/eu-farm--subsidy-hungary.html

Claro que podemos argumentar que estes casos e números são anedóticos ou relativos a casos de polícia. Podemos reconhecer também que não há estudos sistemáticos sobre quem recebe estes apoios agrícolas. Podemos ainda considerar que as maiores explorações recebem, naturalmente, maior apoio, já que têm mais hectares. Porém, considerando todas estas cautelas, o que os dados revelam é que 80% dos fundos europeus para a agricultura vão para apenas 20% dos produtores[6].

Por que motivo há necessidade de ser condescendente com a agricultura? Esta existe para dar dinheiro. Não para ser ajudada. A agricultura é uma atividade económica, não é uma atividade caritativa.

Mas pior do que tudo isto, mesmo que os subsídios chegassem aos pequenos produtores, por que motivo mereceria este subsetor da atividade económica uma proteção especial? Por que motivo há necessidade de ser condescendente com a agricultura? Esta existe para dar dinheiro. Não para ser ajudada. A agricultura é uma atividade económica, não é uma atividade caritativa.

O país colapsou para o litoral. Com o atual sistema de incentivos agrícolas não estamos a fixar ninguém fora das grandes faixas urbanas. Mais extraordinário ainda é o facto de quase todo o interior depender já de mão-de-obra não nacional. Se o objetivo dos apoios europeus era fixar população, podemos dizer que tal desígnio não foi, nem está a ser cumprido.

Fixar população

Se o objetivo é fixar população e garantir um modo de vida agrícola, vale a pena consultar os recentes dados dos últimos censos (2021). O país colapsou para o litoral. Com o atual sistema de incentivos agrícolas não estamos a fixar ninguém fora das grandes faixas urbanas. Mais extraordinário ainda é o facto de quase todo o interior depender já de mão-de-obra não nacional. Se o objetivo dos apoios europeus era fixar população, podemos dizer que tal desígnio não foi, nem está a ser cumprido.

A melhor forma de resolver todas estas questões é deixar o mercado funcionar.

E mais uma vez sobra a questão: por que motivo queremos fixar pessoas no interior com subsídios? Há alguma forma de considerar esse modelo e essa forma de vida sustentável? Vou, mais uma vez ser provocador: queremos crescer com base no trabalho ou em apoios?

O que fazer?

A melhor forma de resolver todas estas questões é deixar o mercado funcionar. A agricultura não é uma atividade económica distinta das outras. Tem as suas especificidades, claro está. Mas os seus fundamentos são os mesmos: A agricultura existe para dar dinheiro.

Claro que não podemos ser ingénuos. À exceção da Nova Zelândia (e mesmo este país tem algumas especificidades), não há nenhuma região agrícola no mundo ocidental que não tenha os seus apoios à agricultura. Todos os estados nacionais ou federados têm os seus apoios por uma questão de soberania alimentar, força comercial nos mercados internacionais, ou mesmo por fins eleitorais.

Claro que não podemos ser ingénuos. À exceção da Nova Zelândia não há nenhuma região agrícola no mundo ocidental que não tenha os seus apoios à agricultura.

Qual é então a solução? Não há soluções mágicas, mas creio que a ação governativa e os apoios europeus seriam mais eficientes se se concentrassem nos seguintes pontos:

---

[6] Confrontar com https://eufactcheck.eu/factcheck/true-80-percent-of-the-european-money-for-agriculture-goes-to-the-20-percent-largest--farmers/, consultado a 6 de Janeiro de 2023

1. Desburocratizar a produção e os seus 1001 regulamentos, permitindo talvez que a segurança alimentar seja um pouco menos restrita, mas simultaneamente mais ajustada à realidade mediterrânica e aos potenciais produtivos de cada região;
2. Incentivar a criação de mercados de fatores de produção e de produtos agrícolas mais transparentes e menos assentes em oligopólios de distribuição – talvez tal obrigue a mercados multinacionais;
3. Apostar em bens públicos / infraestruturas que garantam a água e o acesso simples e mais barato a energia. No caso português, as autoestradas da água, o projeto Médio Tejo parecem-me excelentes pontos de partida;
4. Apostar em mecanismos de controlo das intempéries associados a soluções técnicas e físicas, bem como a instrumentos de seguro mais flexíveis;
5. Reforço de sistemas de geração de energia nas unidades de exploração.

Vale a pena recordar o caso da Nova Zelândia no final do século passado. Este país empreendeu uma transformação agrícola, deixando de ter uma agricultura (tão) subsidiada. O Estado continua presente e há outros tipos de apoios, muito em linha com o indicado acima. Interessa por isso avaliar quais as condições políticas e económicas necessárias para fazer esta alteração de paradigma. Dos vários depoimentos, creio que posso sistematizar as alterações nos seguintes pontos:

1. Apoio político à transformação efetuada;
2. Crise económica (para demover algumas vontades);
3. Governo sem eleitorado rural relevante (logo sem desgaste político);
4. Processo transparente e mensurável;
5. Desregulamentação por fileira ao invés de desregulamentação por setor;
6. Poucas preocupações ambientais (estavamos na década de 80 e 90).

Nada disto, tanto em objetivos como em método, creio, será bem aceite no espaço europeu. Mas as ideias vão fazendo o seu caminho, provocando o debate e a avaliação dos seus argumentos. Uma coisa é certa, mesmo que se mantenha o modelo atual de apoio à produção, podemos reconhecer que os apoios têm custos e que talvez o melhor seja fazer menos e não apoiar tanto o setor agrícola.

Custos de contexto no sector agrícola português

PEDRO SERRANO*

AGRO.GES, Sociedade de Estudos e Projectos, Lda.

O conceito de custos de contexto é muitas vezes utilizado na linguagem corrente para designar, de forma genérica e nem sempre muito precisa, um conjunto de circunstâncias, externas às empresas e à sua atividade, que condicionam ou dificultam o seu funcionamento, trazendo custos acrescidos, perdas de receitas ou demoras processuais.

Importa, por isso, começar por tentar definir de forma mais precisa o conceito de custos de contexto e o seu âmbito.

Segundo Amador *et al.*, não existe uma "*definição clara e consistente*" de custos de contexto. Fazendo referência ao relatório da OCDE "The OECD Report on Regulatory Reform"[1] (1997), estes autores identificam como custos de contexto os custos administrativos com a regulação, os custos de capital e os custos indiretos.[2]

Ainda a OCDE, na sua publicação "Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance"[3] (2014), define custos relativos à regulamentação (*regulatory costs*), que em termos latos podemos equiparar a custos de contexto, como abrangendo "*todos os custos atribuíveis à adoção de uma disposição regulamentar, seja de natureza direta ou indireta e sejam suportados por empresas, consumidores, governo e suas respetivas entidades (ou seja, contribuintes) ou outros grupos*". Esta definição é ilustrada na Figura 1.

…um conjunto de circunstâncias, externas às empresas e à sua atividade, que condicionam ou dificultam o seu funcionamento, trazendo custos acrescidos, perdas de receitas ou demoras processuais.

Como se pode verificar, esta abordagem inclui não apenas os custos diretos da implementação da regulamentação em vigor, mas também outras tipologias de custos associados à atividade empresarial, como sejam custos financeiros, custos de oportunidade e custos associados ao contexto macroeconómico.

---

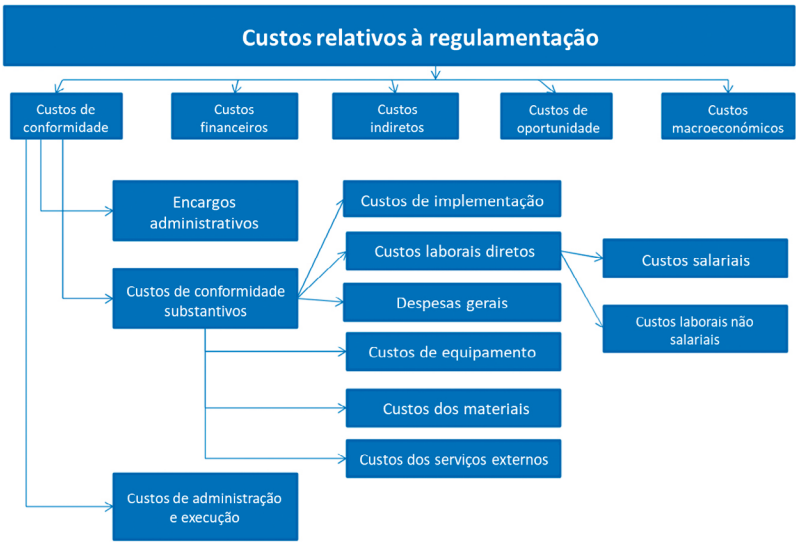
* Com o contributo dos seguintes colaboradores da AGRO.GES: Francisco Avillez, Manuela Nina Jorge, Francisco Campello, Miguel Vieira Lopes, Nélia Aires e Vera Martins.

1 Relatório da OCDE sobre Reforma da Regulamentação, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)

2 Cf. ficha de leitura sobre este artigo na secção Leituras desta edição da Cultivar. [Nota da equipa editorial]

3 Guia da OCDE para a Avaliação dos Custos de Conformidade com a Regulamentação

Figura 1 – Taxonomia dos custos relativos à regulamentação ("regulatory costs") – OCDE 2014



Num estudo de 2008 da autoria da empresa Primus ("Estudo de Redução de Custos de Contexto do Serviço Público na Área Metropolitana do Porto como Factor de Competitividade"), os custos de contexto são definidos como "*custos para os cidadãos, para as empresas ou outros agentes e sectores de actividade, derivados do cumprimento de formalidades administrativas, de obrigações de prestação de informações e da sujeição a ónus ou encargos, de origem legal ou regulamentar, directa ou indirectamente ligados ao exercício de direitos e à prática de actos e actividades*".

Na sua publicação "Custos de contexto: a perspetiva das empresas 2015", que sintetiza o "Inquérito aos Custos de Contexto" (IaCC) de 2014 (depois repetido em 2017 e 2021), o INE propõe uma definição de custos de contexto – "*Por custos de contexto entendem-se os que correspondem a efeitos negativos decorrentes de regras, procedimentos, ações e/ou omissões que prejudicam a atividade das empresas e que não são imputáveis ao investidor, ao seu negócio ou à sua organização*" – que põe a tónica nas regras e procedimentos inerentes ao contexto em que as empresas desenvolvem a sua atividade.

Será, pois, interessante fazer uma breve análise ao IaCC de 2021 que, numa abordagem sectorial, se debruça sobre o sector da agricultura, silvicultura e pesca. De acordo com este inquérito, as empresas destes sectores têm como principais preocupações, no que respeita aos custos de contexto, os que se referem a licenciamentos, ao sistema judicial, ao sistema fiscal e aos recursos humanos. [4]

…as empresas destes sectores [agricultura, silvicultura e pesca] têm como principais preocupações, no que respeita aos custos de contexto, os que se referem a licenciamentos, ao sistema judicial, ao sistema fiscal e aos recursos humanos.

No que se refere aos licenciamentos, são destacados como mais relevantes os custos de contexto relativos a licenças ambientais e camarárias e a certificações ambientais e de qualidade. No que respeita ao sistema judicial, as principais preocupações referem-se não só à morosidade e aos custos dos processos, mas também à complexidade e à estabilidade da legislação. Relativamente ao sistema fiscal, é a carga fiscal em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) e as contribuições para a Segurança Social que os agricultores mais destacam, sendo mesmo os dois fatores de maior preocupação de todos os analisados neste estudo do INE. Os recursos humanos são igualmente uma preocupação importante, especialmente no que se refere à contratação de trabalhadores, acesso a técnicos qualificados e despedimentos.

Embora com menor destaque, são também mencionadas com alguma relevância pelos agentes destes sectores as suas preocupações com os preços de

[4] Cf. artigo de Cristina Neves do INE, "Custos de contexto: a perspetiva das empresas", na secção Observatório desta edição da Cultivar. [Nota da equipa editorial]

combustíveis, gás, eletricidade e transportes, com a disponibilidade e o custo da água, com o acesso a financiamento de médio/longo prazo e a subsídios e programas públicos, com a carga administrativa e a relação com entidades públicas, particularmente no que se refere aos pedidos efetuados pela Segurança Social e pela Autoridade Tributária e Aduaneira e, por último, com as candidaturas a fundos europeus/ programa operacionais, enquanto barreiras à internacionalização.

Outra bibliografia sobre este tema direcionada especificamente para o sector agrícola aponta para a relevância dos custos de contexto, nomeadamente dos que decorrem da regulamentação e das políticas públicas.

Assim, o Banco Mundial, num estudo de 2017, considera que "*os resultados indicam que a produtividade agrícola é, em média, maior onde os custos de transação impostos pela regulamentação são menores e onde os países aderem a um maior número de boas práticas regulatórias*."

Um outro estudo, elaborado pela Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural da Comissão Europeia (DG AGRI) em 2014, relativo a dados de 2010, conclui que "*de uma perspetiva geral, a regulamentação nas áreas relativas ao ambiente, bem-estar animal e segurança alimentar tem o potencial de gerar um aumento de custos ao nível das explorações agrícolas. Assim, a competitividade global da agricultura europeia pode ser afetada por estes padrões*". O estudo conclui ainda que "*os custos de cumprimento da legislação são mais altos em explorações médias da UE em comparação com países terceiros e, como tal, podem afetar negativamente a competitividade das produções comunitárias*". No entanto, é também referido que "*os custos de cumprimento da legislação não prejudicam necessariamente a competitividade da UE nos mercados de exportação, uma vez que estas normas aumentam a qualidade e a fiabilidade dos produtos alimentares da UE no mercado mundial*".

Nesta conjuntura, apresenta-se de seguida uma reflexão dos autores sobre os custos de contexto que recaem sobre o sector agrícola nacional. Para tal, considerou-se um conceito lato de custos de contexto, que abarca os custos decorrentes da implementação da legislação, mas também um conjunto alargado de custos relativos a financiamento, fiscalidade, transações comerciais, conjuntura macroeconómica, apoios públicos, entre outros.

A burocracia é talvez a área que mais facilmente associamos aos custos de contexto. No sector agrícola a carga burocrática é significativa, quer no que se refere ao desempenho da atividade produtiva, quer no recurso ao conjunto de apoios públicos que estão disponíveis ao sector.

A burocracia é talvez a área que mais facilmente associamos aos custos de contexto. No sector agrícola a carga burocrática é significativa, quer no que se refere ao desempenho da atividade produtiva, quer no recurso ao conjunto de apoios públicos que estão disponíveis ao sector.

No que se refere ao desempenho da atividade agrícola, incluindo aqui o início de atividade e a realização de investimentos, há um sem número de entidades públicas envolvidas e respetivos pareceres e licenciamentos, para além de legislação diversa em vigor. Sem pôr em causa a sua relevância, que nem sempre é evidente, a falta de informação e de agilidade na obtenção destes elementos, a necessidade de pareceres cruzados entre entidades e a falta de articulação entre organismos públicos, muitas vezes pertencentes ao mesmo Ministério, e até a falta de articulação dentro da mesma entidade, criam obstáculos e dificuldades aos agricultores. Estas situações são acentuadas, por exemplo, nas exigências em sede de candidaturas a apoios ao investimento, com a necessidade de apresentação de licenciamentos e pareceres diversos que o próprio Ministério da Agricultura poderia disponibilizar internamente, ou com exigências por vezes desproporcionadas (por exemplo, a necessidade de autorização para colocação de sistemas de rega em áreas da Reserva Agrícola Nacional – RAN).

Ainda em sede de apoios públicos, podem ser considerados como custos de contexto a demora nos processos de análise e decisão de candidaturas e

pedidos de pagamento, que podem gerar custos acrescidos ou perdas de receitas aos beneficiários, o desconhecimento do teor e calendário dos avisos de abertura de concursos, não permitindo preparar a realização de investimentos antecipada e adequadamente, bem como um foco das entidades decisoras na minúcia do processo administrativo e burocrático, por si gerador de demoras acrescidas, e não na concretização real dos objetivos dos projetos apoiados. Por vezes, esta concentração nos processos parece decorrer mais do conjunto de auditorias e fiscalizações a que estes processos são sujeitos, do que a estritas determinações da legislação em vigor.

A legislação que recai sobre o sector agrícola é, em grande parte, determinada a nível da União Europeia e cria um quadro regulatório comunitário muito diferente e mais exigente do que na maior parte dos restantes países a nível mundial.

A legislação que recai sobre o sector agrícola é, em grande parte, determinada a nível da União Europeia e cria um quadro regulatório comunitário muito diferente e mais exigente do que na maior parte dos restantes países a nível mundial. Esta circunstância, que em regra se traduz na obtenção de produtos agropecuários de grande qualidade, com elevados padrões de segurança alimentar e com respeito pelo ambiente e pelo bem-estar animal, cria, em contrapartida, uma situação desfavorável do ponto de vista da competitividade das produções comunitárias, devido aos encargos acrescidos que comporta para as explorações. Esta situação é particularmente evidente nas situações em que é permitida a entrada no mercado comunitário de produtos, concorrenciais com os produtos comunitários, que na sua origem não estão sujeitos a regras idênticas.

Num mercado aberto e concorrencial, outros tipos de diferenciação entre países podem ser encarados como custos de contexto que penalizam as empresas. Um desses aspetos é a elevada carga fiscal…

De igual forma, as restrições à utilização de determinadas tecnologias (por exemplo, OGM – Organismos Geneticamente Modificados) ou produtos (como fitofármacos), muitas vezes não decorrentes de evidências científicas que o justifiquem, constituem um custo de contexto para as explorações comunitárias quando comparadas com as dos seus concorrentes internacionais. Em Portugal, a recente interdição de plantação de novas áreas de eucaliptal, não permitindo o melhor aproveitamento económico de áreas sem melhor aptidão cultural, é igualmente um custo de contexto para as explorações florestais e agroflorestais nacionais, ao qual acresce a falta de regulamentação para a concretização dos "projetos de compensação" de áreas de povoamentos de espécies do género *Eucalyptus* s. p. por áreas de povoamento localizadas em zonas de maior produtividade, o que permitiria a substituição de eucaliptais mal adaptados ou com baixa produtividade por outros em áreas onde a aptidão seja superior.

Num mercado aberto e concorrencial, outros tipos de diferenciação entre países podem ser encarados como custos de contexto que penalizam as empresas. Um desses aspetos é a elevada carga fiscal sobre as empresas em Portugal. De acordo com dados da OCDE, a carga fiscal sobre o trabalho (para trabalhadores e empresas) foi em 2021 de 41,8% em Portugal, o que compara com a média dos países da OCDE de 34,6% (Jornal de Negócios, maio de 2022). Também a carga fiscal em sede de IRC é em Portugal muito elevada – 31,5% em 2021, face à média da UE de 21,7% (Instituto +Liberdade, 2022). Esta penalização da carga fiscal é um fator acrescido de perda de competitividade das empresas portuguesas face às suas concorrentes de outros países.

Esta situação reflete-se igualmente no peso que a carga fiscal tem nos preços finais dos combustíveis e da eletricidade, que são em Portugal muito penalizadores para as explorações agrícolas devido à relevância que têm nas suas contas de cultura.

Outros aspetos relativos à fiscalidade prendem-se, por exemplo, com a demora na restituição do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) em Portugal (4 meses), que obriga a maiores necessidades de fundo de maneio, tanto maiores quanto maiores os investimentos em curso ou a fazer e quanto mais elevada a proporção de vendas para exportação (os produtos exportados não incluem recebimento de IVA, embora os respetivos custos de produção incluam o seu pagamento). A taxa de IVA é muitas vezes superior à margem da exportação, o que estrangula a capacidade financeira de quem exporta. O lento *timing* na recuperação do IVA tem assim impacto em dois fatores fundamentais para a competitividade das empresas nacionais: investimento e exportação. Refira-se também, no caso específico dos projetos de instalação de jovens agricultores, que a exigência de pagamento de contribuições para a Segurança Social desde o momento da abertura de atividade, quando não há ainda geração de receitas, cria substanciais dificuldades de tesouraria a estes empresários.

…no que se refere à energia elétrica, destaque-se o facto de as explorações agrícolas e grande parte do sector agroindustrial terem geralmente necessidades de consumo sazonais … Contudo, estão sujeitas ao pagamento de potências contratadas elevadas ao longo de todo o ano …

Ainda no que se refere à energia elétrica, destaque-se o facto de as explorações agrícolas e grande parte do sector agroindustrial terem geralmente necessidades de consumo sazonais, em função dos ciclos produtivos das culturas. Contudo, estão sujeitas ao pagamento de potências contratadas elevadas ao longo de todo o ano, quando apenas delas necessitam em determinadas épocas, o que se traduz num custo de contexto desnecessário.

Uma outra questão fundamental para o sector agrícola nacional refere-se à dificuldade de acesso a financiamento …

Uma outra questão fundamental para o sector agrícola nacional, que podemos encarar como mais um custo de contexto, refere-se à dificuldade de acesso a financiamento, nomeadamente a financiamento bancário adequado à tipologia de empresas e investimentos predominantes no sector. Embora seja visível um maior esforço de aproximação por parte da banca ao sector nos últimos anos, há ainda uma clara perceção da existência de dificuldades nesta matéria, devido a algum desfasamento entre as necessidades do sector, nomeadamente quanto a prazos de financiamento, ciclos de necessidades de tesouraria, entre outros, e a oferta de linhas de financiamento por parte da banca, que, com grande frequência, continua a encarar esta atividade como tendo um maior risco de financiamento que a maioria dos restantes sectores.

A pequena dimensão da generalidade das explorações agrícolas nacionais gera também dificuldades de acesso ao mercado …

A pequena dimensão da generalidade das explorações agrícolas nacionais gera também dificuldades de acesso ao mercado, nomeadamente tendo em conta a desproporção face à dimensão dos seus principais clientes na cadeia de distribuição (indústria, grossistas, grande distribuição), produzindo assimetrias de poder que se refletem por vezes em condições negociais ou práticas comerciais desfavoráveis. Este é um custo de contexto que poderá ser mitigado através de uma maior organização da produção, que permita criar escala na comercialização de produtos agrícolas e atenuar esta assimetria.

Destaque-se ainda o menor acesso ao conhecimento, a menor disponibilidade de investigação e demonstração), as dificuldades de acesso e a morosidade da justiça, a corrupção, entre outros.

Destaque-se ainda um outro conjunto de fatores, que podemos encarar como custos de contexto, que penalizam as explorações agrícolas nacionais e que se prendem com aspetos como o menor

acesso ao conhecimento, a menor disponibilidade de investigação e demonstração (por exemplo, no desenvolvimento de novas variedades), as dificuldades de acesso e a morosidade da justiça, a corrupção, entre outros.

Refira-se que muitos destes custos de contexto são, por vezes, invisíveis aos agentes económicos, escondidos em legislações dúbias ou em procedimentos informais, tornando-se difíceis de prever e estimar e podendo constituir barreiras à entrada de novas empresas no sector.

Por último, uma referência à atual conjuntura, que pela sua excecionalidade torna muitos destes custos de contexto ainda mais penalizadores para as empresas agrícolas nacionais. O efeito combinado da inflação crescente, muito presente na maior parte dos custos das explorações – eletricidade, combustíveis, fertilizantes, entre outros – com o acréscimo dos custos do trabalho (via aumentos do salário mínimo) e com o acentuado crescimento das taxas de juro penaliza de forma muito relevante a já difícil situação de muitas das explorações agrícolas nacionais.

Bibliografia

Amador, J., Cabral, S. e Ringstad, B. (2019). *Custos de contexto e desempenho das empresas portuguesas*. Banco de Portugal

CRPA - Centro Ricerche Produzioni Animali (2014). *Assessing farmers' cost of compliance with EU legislation in the fields of environment, animal welfare and food safety*. DG AGRI, European Commission

Divanbeigi, R e Saliola, F. (2017). *Regulatory Constraints to Agricultural Productivity*. World Bank;

INE (2015). *Custos de contexto: a perspetiva das empresas 2015*. Lisboa, Portugal

INE (2022). *Inquérito aos Custos de Contexto (IaCC) 2021*. Lisboa, Portugal

Instituto +Liberdade (2022). *Portugal tem a taxa estatutária máxima de IRC mais elevada dos países europeus da OCDE*. https://maisliberdade.pt/maisfactos/portugal-tem-a-taxa-estatutaria-maxima-de-irc-mais-elevada-da-europa/

Jornal de Negócios (2022). *Carga fiscal sobre o trabalho sobe para 41,8% e passa para o top 10 da OCDE*. https://www.jornaldenegocios.pt/economia/impostos/detalhe/carga-fiscal-sobre-o-trabalho-sobe-para-418-e-passa-para-o-top-10-da-ocde

Luz, R. e outros (2008). *Estudo de Redução de Custos de Contexto do Serviço Público na Área Metropolitana do Porto como Factor de Competitividade – Relatório Final*. Primus, Promoção e Desenvolvimento Regional, S.A.

OECD (1997), The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, Paris.

OECD (2014), *OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264209657-en

Custos de contexto na agricultura familiar: origens e algumas soluções

VÍTOR RODRIGUES

Dirigente da CNA – Confederação Nacional da Agricultura

1. Introdução

Em boa hora acolhemos o desafio lançado pelo GPP para contribuirmos para este número da revista Cultivar sobre custos de contexto na agricultura, com o ponto de vista próprio da agricultura familiar (AF). Significou uma oportunidade de debater e delimitar estes custos, permitindo também uma visão de conjunto mais estruturada das suas implicações. Com o tempo que tivemos, não foi possível irmos mais além do que este debate preliminar, mas seria interessante estudar como é que os próprios agricultores familiares veem estes custos, como pensam que afetam o seu rendimento e a utilização dos fatores de produção, que propostas colocam para ultrapassar as condições de produção e de inserção económica, social e territorial que os agravam. De igual modo, será interessente conseguir medir esses custos, contrastá-los com o que se passa em outros tipos de agricultura, e até com outros setores económicos.

A CNA define a agricultura familiar como a agricultura em que pelo menos 50% da mão de obra utilizada tem origem na família do agricultor. Esta definição baseia-se naquela que foi adotada pela FAO em 2014, o Ano Internacional da Agricultura Familiar. Contudo, difere desta ao não impor a inexistência de trabalho assalariado permanente.

A definição utilizada pela CNA é também a usada no Estatuto da Agricultura Familiar (EAF) (PCM, 2108), significativo diploma que estabelece um conjunto de direitos e medidas específicas para a AF. Na avaliação da CNA, o EAF tem tido uma implementação muito limitada, casuística e insuficiente, faltando implementar várias medidas que consideramos estruturantes. Quando completamente implementado, o EAF será certamente um valioso contributo para diminuir os custos de contexto que a AF enfrenta.

o EAF [Estatuto da Agricultura Familiar] tem tido uma implementação muito limitada, casuística e insuficiente ... Quando completamente implementado, o EAF será certamente um valioso contributo para diminuir os custos de contexto que a AF enfrenta.

No entanto, a definição de AF do EAF delimita a mão de obra familiar aos membros do agregado familiar, ou seja, aos que, tendo uma ascendência ou descendência direta, ou dela sejam cônjuges, vivam em economia comum. Esta definição afigura-se-nos

demasiado restritiva, uma vez que não considera o trabalho dos familiares que não vivem em economia comum. Também não considera o trabalho dos membros do agregado familiar que é prestado a outras explorações, em reciprocidade ao trabalho prestado pelos agregados familiares dessas explorações. Para a finalidade de limitar a AF como um conjunto de relações que têm no trabalho da família do titular da exploração o elemento estruturante, parece-nos correto incluir na mão de obra familiar também estas prestações de trabalho.

É certo que a definição da CNA não deixa de ter um caráter eminentemente operacional para o que a própria FAO reconhece como sendo uma realidade mais complexa do que aquela que resulta apenas da predominância da mão de obra familiar. Mas permite-nos captar o essencial dessas relações, embora obviamente elas se expressem em graus diferentes consoante, por exemplo, o tipo de produção ou o território em que se produz.

O exercício aqui tentado foi o de identificar os custos de contexto que se colocam aos agricultores familiares, desvendando como é que esses custos pesam a estes agricultores, tendo em conta a associação existente entre a AF e: i) a menor dimensão económica das explorações; ii) um peso relativo maior do fator trabalho; iii) a sua distribuição geográfica em territórios mais longínquos relativamente a mercados e a serviços; iv) a estrutura fundiária típica dos territórios em que predomina (Nunes *et al.*, 2022).

Este exercício partiu da definição de custos de contexto do INE (2015), a saber, "*os efeitos negativos decorrentes de regras, procedimentos, ações e/ou omissões que prejudicam a atividade das empresas e que não são imputáveis ao investidor, ao seu negócio ou à sua organização*", assim como da sua delimitação por áreas (início de atividade, licenciamento, indústrias de rede, financiamento, sistema judicial, sistema fiscal e custos administrativos).

Assim, procurámos remeter-nos, por um lado, para os normativos legais e/ou regulatórios existentes, e para o quadro institucional que, de modo explícito ou implícito, impõe esses normativos, quer quando esses normativos limitam a atividade do agricultor, quer quando é necessário proteger o agricultor de quem não os cumpre.

Por outro lado, remetemo-nos para as condições em que a exploração agrícola opera e para as quais seja plausível gerar melhorias: a montante, no que respeita à existência e ao fornecimento de bens e serviços essenciais para o funcionamento da atividade; a jusante, no que respeita às condições em que se de dá a articulação com os mercados e com as suas características.

O exercício aqui tentado foi o de identificar os custos de contexto que se colocam aos agricultores familiares ... tendo em conta ... a menor dimensão económica das explorações ... um peso relativo maior do fator trabalho ... a distribuição geográfica ... a estrutura fundiária...

Tivemos assim em conta aqueles condicionamentos que implicam uma diminuição, quer do rendimento dos agricultores, quer da disponibilidade de fatores de produção, por exemplo, através do acréscimo de trabalho que implicam tais condicionamentos. Desta identificação, resultou também uma análise sobre as principais origens dos custos de contexto.

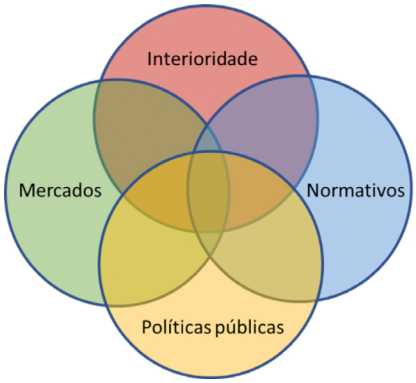
Detalhamos em seguida os passos dados, enunciamos os resultados obtidos, e deduzimos algumas reflexões.

2. Método

Após um levantamento dos custos de contexto, procurámos associá-los aos itens da tipologia do INE (2015). Desde logo, este passo levou-nos a adaptar alguns dos tipos para melhor conseguir tipificar os custos identificados. Assim, expandiu-se a análise dos custos com as "indústrias de rede", de modo a incorporar também os custos resultantes das insuficiências com serviços públicos. A categoria "barreiras à internacionalização" foi amplificada para "acesso aos mercados", uma vez que foram iden-

tificados vários constrangimentos bem para lá da questões colocadas com a internacionalização. Foi acrescentada uma categoria, denominada "fatores ecossistémicos controláveis", para incluir os custos decorrentes das interações da agricultura com outros componentes do ecossistema, e que podem ser alvo de medidas efetivas para os mitigar.

Figura 1 – Os quatro grandes domínios de origem dos custos de contexto na AF



No debate que levou à identificação dos custos de contexto, identificaram-se também as suas origens. Daí a sua associação a quatro grandes domínios, não propriamente estanques entre si, como, aliás, também o não são completamente as categorias da tipologia do INE. Estes domínios são:

i) Interioridade (I), ou seja, a associação da AF a territórios de baixa densidade e distantes de centros populacionais de maior dimensão.

ii) Articulação com mercados (M), não só nas vertentes que se cruzam com a interioridade, mas também com as que resultam da falta de poder de mercado da AF, quer perante os seus clientes, quer junto dos seus fornecedores.

iii) Normativos (N), nomeadamente, referenciais de certificação e outras exigências, com ou sem relação quanto à comunicação aos consumidores.

iv) Políticas Públicas (PP), seja pelo que resulta das ações a que obriga, seja pela sua falta.

3. Custos de contexto e sua origem

Cruzando a tipologia do INE (2014) e estas quatro dimensões de origem, obtivemos os seguintes quadros:

Quadros 1.1 a 1.10 – Tipos de custo de contexto identificados para a AF, segundo tipologia de INE (2015), e seus domínios de origem

Tipo: Início de atividade

Custo de contexto	I	M	N	PP
Acesso à terra				
Inelegibilidade de investimentos				
Falta de atualização de apoios (por ex., para fazer face à inflação)				
Formação obrigatória				

Tipo: Licenciamento

Custo de contexto	I	M	N	PP
Licenciamento pecuário				
Exigências ambientais				
Formação obrigatória (aplicador de produtos fitofarmacêuticos, COTS – Conduzir e Operar com o Trator em Segurança, …)				
Inspeção obrigatória de equipamentos				
Alterações de licenças				
Dispersão de responsabilidades em organismos públicos				
Licenciamento para uso da água				
Assessoria técnica				

Tipo: Serviços públicos e indústrias de rede

Custo de contexto	I	M	N	PP
Acesso a rede e sinal de telecomunicações				
Ausência de estruturas públicas de apoio técnico				
Distância e dispersão de serviços de estruturas públicas das áreas agrícola e ambiental (DRAPs, ICNF, APA, ARH, …)				
Acesso a serviços postais				
Aquisição de competências digitais				
Preço ou falta de acessibilidades rodoviárias				
Falta de serviços de saúde				
Falta de serviços educativos				
Difícil acesso aos serviços judiciais (distância e disponibilidade)				
Custos com representação institucional e representação política				

Tipo: Financiamento

Custo de contexto	I	M	N	PP
Injusta distribuição das ajudas, tendo em conta a sua distribuição regional e os critérios da sua atribuição				
Falta de intervenção nos juros de crédito				
Dificuldades no acesso a seguros de cultura e de colheita				
Falta de crédito de campanha				
Insuficientes medidas pontuais de apoio à tesouraria				
Não atualização dos valores de itens apoiados em projetos de instalação e investimento, num contexto de elevada inflação				

Tipo: Sistema judicial

Custo de contexto	I	M	N	PP
Custos judiciais				
Dificuldades e custos acrescidos no emparcelamento				
Custos com legalização de propriedades				
Arbitrariedade na interpretação das leis				

Tipo: Sistema fiscal e de segurança social

Custo de contexto	I	M	N	PP
Obrigatoriedade de equipamentos de faturação e gestão contabilística				
Comunicações mensais de faturação				
Quantidade de impostos e taxas (ARH, ICNF, Câmaras Municipais, etc.)				
Baixas reformas e retribuições da Segurança Social				

Tipo: Carga administrativa

Custo de contexto	I	M	N	PP
Burocracia associada à obtenção de ajudas públicas				
Alterações constantes impostas pelo IFAP quanto aos sistemas de informação ligados à obtenção de ajudas (SNIRA, PU, iSIP, IB)				
Registos obrigatórios (ex.: MIRR – Mapa Integrado de Registo de Resíduos)				
Rastreio animal (brincos, *chips*, comunicação de movimentações, serviços inerentes, …)				
Plano sanitário na apicultura				
Certificação: custos com entidade certificadora e assessoria ao processo				
Certificação: registos e análises obrigatórias				

Tipo: Acesso a mercados

Custo de contexto	I	M	N	PP
Distância a mercados de origem e de destino				
Dependência da grande distribuição para escoamento de produtos				
Imposição arbitrária de alterações contratuais por parte de clientes grossistas				
Falta de canais públicos de escoamento (ex.: cantinas públicas)				
Ausência ou falta de condições de mercados municipais, incluindo custos ou dificuldades no acesso aos mesmos				
Dependência de fornecedores (grossistas e retalhistas), com exposição a preços especulativos				
Falta de produtos no mercado (ex.: retirada de produtos essenciais para o controlo de certas doenças)				
Preços superiores na reparação e aquisição de equipamentos				

Tipo: Recursos humanos

Custo de contexto	I	M	N	PP
Falta de mão de obra				
Obrigações com mão de obra (seguros, medicina no trabalho)				

Tipo: Fatores ecossistémicos controláveis

Custo de contexto	I	M	N	PP
Danos provocados por animais selvagens (javalis, cervídeos, javalis, vespa velutina…)				
Custos com proteção contra danos provocados por animais selvagens				
Progressão de culturas intensivas (por ex., relevantes no caso da apicultura)				
Fiscalização agroambiental (por ex., no caso dos apiários instalados junto à fronteira)				

Verifica-se assim que as duas grandes origens de custos de contexto são a interioridade e as políticas públicas, ou a falta delas. A interioridade tem grandes implicações a nível dos serviços públicos, indústrias de rede, acesso a mercados de fatores de produção, acesso a escoamento e diferencial de custos de fatores de produção. As políticas públicas também surgem frequentemente associadas a quadros normativos, em especial em matérias de licenciamento, carga administrativa e fatores ecossistémicos controláveis. A articulação com os mercados é geradora de constrangimentos relacionados com os

mercados de fornecimento de fatores de produção, assim como do escoamento dos produtos, e ainda de crédito, seguros, telecomunicações, serviços postais e de certificação. Assumem especial expressão os custos relacionados com a dependência forçada da AF em relação à grande distribuição e aos grandes fornecedores de fatores de produção, em matéria quer de preços, quer de acesso.

Verifica-se assim que as duas grandes origens de custos de contexto são a interioridade e as políticas públicas, ou a falta delas.

4. Alguns apontamentos

As políticas públicas são a grande causa dos custos de contexto da AF e, simultaneamente, o instrumento fundamental para a sua mitigação ou anulação.

Estas são ativamente responsáveis:

i) Pela progressiva degradação e afastamento dos serviços do Ministério da Agricultura dos agricultores familiares.

As políticas públicas são a grande causa dos custos de contexto da AF e, simultaneamente, o instrumento fundamental para a sua mitigação ou anulação.

ii) Pela diminuição, em quantidade e qualidade, de serviços públicos fundamentais, nos capítulos de saúde, educação, justiça, segurança social, serviços postais e serviços bancários, alguns deles essenciais de forma direta para a atividade agrícola, mas todos de forma direta para a qualidade de vida dos agricultores familiares, influenciando as suas disponibilidades de capital e de trabalho, e também as decisões quanto à continuidade da atividade agrícola, e até a permanência nos territórios.

Há ainda que assinalar que muitos dos custos de contexto atrás identificados, não sendo exclusivos da AF, lhe são particularmente onerosos.

iii) Pela crescente carga burocrática associada à atividade agrícola, pela dispersão e difusão de serviços e competências, que resultam na morosidade de processos, no indeferimento de investimentos ou apoios, e até em crescentes dificuldades no acesso a pedidos, submissões e comunicações.

iv) Pela implementação de políticas emanadas pela União Europeia, entre as quais a PAC – Política Agrícola Comum, que favorecem a industrialização da agricultura, a sua exposição aos mercados internacionais (em condições injustas e desfavoráveis, quer para produtores, quer para consumidores), a concentração da terra, a especulação com a terra e o seu uso para fins não agrícolas, o abandono da agricultura e dos territórios rurais, numa trajetória de diminuição das ajudas, e de um cada vez maior desligamento destas da produção e do trabalho.

v) Pela implementação de barreiras no acesso a mercados, quer de origem de matérias primas essenciais, quer de destino de produções, resultantes de sanções económicas cujos motivos transcendem a atividade agrícola e a sua inserção em condições justas nos mercados internacionais.

Há ainda que assinalar que muitos dos custos de contexto atrás identificados, não sendo exclusivos da AF, lhe são particularmente onerosos. Isto porque, na AF: há menos oportunidades para economias de escala; os custos de contexto significam necessariamente o emprego de uma maior fração de capital e/ou trabalho; há uma maior exposição ao facto de algumas das exigências associadas a custos de contexto poderem determinar a inviabilização da atividade ou do investimento. Basta pensar que um investimento de pequena dimensão, como a renovação de uma pequena vacaria, implica um dispêndio de tempo não muito diferente, em termos de licenciamento, por exemplo, do caso de uma grande vacaria, mas significa o emprego de uma fração maior dos recursos da exploração familiar, e pode ter um peso maior na decisão de continuidade.

De uma forma geral, a diminuição ou anulação destes custos de contexto assenta no reforço de serviços públicos, em especial no reforço de serviços desconcentrados do Ministério da Agricultura, incluindo a vertente de apoio técnico. Tal reclama, desde logo, a inversão da trajetória de enfraquecimento do Ministério da Agricultura, e o regresso a um Ministério com a tutela simultânea da Agricultura, das Florestas e do Desenvolvimento Rural. Assenta ainda na diminuição das exigências burocráticas e dos custos de licenciamento, na estabilização de regras e na concentração de competências num menor número de instituições.

Quanto às restantes omissões das políticas públicas, será determinante implementar completamente o EAF e garantir o acesso dos agricultores familiares, em particular, nos domínios estruturantes que ainda não foram alvo de intervenções à altura, para as quais a CNA há muito identificou as seguintes propostas (CNA, 2021):

i) No acesso à terra, que os agricultores familiares tenham acesso preferencial ao arrendamento de terrenos do Estado, priorizando a produção de alimentos, e excluindo os usos não agrícolas.

ii) No regime fiscal, estabelecendo um patamar de pequenas vendas cuja declaração dispense a apresentação de fatura, e que se estabeleçam isenções em taxas e emolumentos específicos.

iii) Na segurança social, com a bonificação em 50% das contribuições do segundo elemento do agregado familiar, sem perda de direitos, e que os montantes das reformas tenham como limiar mínimo os equivalentes aos do salário mínimo nacional.

iv) Nas compras públicas, que existam limiares mínimos para a origem local de produtos nas aquisições de cantinas e refeitórios públicos, dando a maioria da ponderação às características locais, sazonais, de modo de produção e de tipo de agricultor, bem como o contributo para a economia local ou regional.

Não sendo suficiente para ultrapassar completamente os custos de contexto que consideramos serem passíveis de diminuição ou anulação, estas são propostas necessárias para uma AF capaz de cumprir as funções económicas, sociais e ambientais que lhe estão associadas. Os seus benefícios superam em muito os custos da sua não implementação, quer do ponto de vista privado dos agricultores familiares, quer do ponto de vista do interesse geral do país.

Agradecimentos

Técnicos da CNA, dirigentes e agricultores associados nas suas filiadas

Referências

CNA – Confederação Nacional da Agricultura, 2021: Propostas para a concretização do Estatuto da Agricultura Familiar. Disponível em: www.cna.pt

FAO – Organização para a Alimentação e Agricultura das Nações Unidas, 2014: FAO's definitions of familiy farming. Disponível em: https://www.fao.org/world-agriculture-watch/tools-and-methodologies/definitions-and-operational-perspectives/family-farms/zh/, acedido em 31-01-2023.

INE – Instituto Nacional de Estatística, 2015: Custos de contexto: a perspetiva das empresas

Nunes A, Canaveira D, Castiço F, Rodrigo I, Rolo J, Veiga JF, Chaves L, Tibério L, Pinto MAS, Coelho MD, Ferreira ME, Viegas M, Júnior OM, Candeias S, Pinto Correia T, 2022: Agricultura familiar: conhecimento, organização e linhas estratégicas.

PCM – Presidência do Conselho de Ministros, 2018: Decreto-Lei n.º 64/2018, consagra o Estatuto da Agricultura Familiar. In: Diário da República, n.º 151, 07-08-2018, pp 3946 a 3349. Disponível em: https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/64-2018-115933868

Ineficácia administrativa do Estado perante o setor agrícola: um custo de contexto num contexto de crise

LUÍS MIRA

Secretário-Geral da Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP)

O setor agrícola, assim como o conjunto das atividades económicas desenvolvidas em Portugal, tem vindo a sofrer de forma crónica com os chamados custos de contexto associados à produção. Estes encargos encontram-se frequentemente ocultos da opinião pública e, por vezes, mesmo dos próprios empresários, mas são incontornáveis e afetam diretamente a produtividade das explorações agrícolas.

A integração das empresas numa economia de cariz global coloca novos desafios aos empreendedores, impondo a necessidade de prestar uma atenção permanente a todos os fatores que condicionam a sua competitividade. Os custos de contexto estão entre eles e constituem "*efeitos negativos decorrentes de regras, procedimentos, ações ou omissões que prejudicam a atividade das empresas e que não são imputáveis ao empresário, ao seu negócio e à sua organização*."

A integração das empresas numa economia de cariz global coloca novos desafios aos empreendedores, impondo a necessidade de prestar uma atenção permanente a todos os fatores que condicionam a sua competitividade.

É esta a definição do Instituto Nacional de Estatística (INE) e de acordo com os seus dados relativos ao ano de 2021, resultantes de uma recolha de informação junto de um conjunto de empresas, o sistema judicial apresenta-se como o domínio com o indicador de custo de contexto mais elevado.[1] A par deste aspeto, os domínios dos recursos humanos e das indústrias de rede – ou seja, as questões ligadas às telecomunicações, à distribuição de eletricidade, às vias de comunicação, entre outras – foram dos que mais se acentuaram no conjunto dos custos de contexto para as empresas.

Os agricultores conhecem bem esta realidade, uma vez que se debatem desde longa data com a dificuldade de encontrar mão de obra acessível em território nacional, especialmente para funções muito específicas como as colheitas. A CAP tem vindo a dar o seu contributo para colmatar essas dificuldades do setor e ainda recentemente foi uma das entidades envolvi-

[1] Cf. artigo de Cristina Neves do INE, "Custos de contexto: a perspetiva das empresas", na secção Observatório desta edição da Cultivar. [Nota da equipa editorial]

das na assinatura com o Reino de Marrocos de um memorando de entendimento relativo a um projeto-piloto para recrutamento de cerca de 400 trabalhadores marroquinos para a agricultura em Portugal, designadamente para as campanhas de 2023.

Da mesma forma, no âmbito do custo de contexto designado "indústrias de rede", temos vindo a alertar para o problema de acesso à nova rede 5G nos territórios rurais, o que é fundamental para promover a implantação dos novos sistemas de gestão, por exemplo, dos recursos hídricos, através de sensores.

…os custos de contexto que mais direta e especificamente afetam o setor agrícola são o que o INE classifica como "carga administrativa" e "licenciamentos".

Ainda de acordo com o INE, em 2021, as empresas de pequena e média dimensão continuaram a apresentar o indicador global de custos de contexto mais elevado, com um acréscimo face ao ano de 2017, enquanto as de micro dimensão percecionaram níveis de custos de contexto mais baixos, mantendo o valor do indicador inalterado em relação a 2017. Por localização geográfica, foi no Continente que se registou o valor mais elevado para este indicador, em oposição à Região Autónoma da Madeira, com o valor mais baixo.

Dois problemas crónicos … acabam por constituir … custos de contexto que corroem a capacidade e a iniciativa empresarial no setor agrícola: a falta de pagamentos atempados por parte dos serviços do Ministério da Agricultura e a falta de lógica e celeridade nos licenciamentos por parte do Ministério do Ambiente.

Este aspeto é particularmente relevante para o setor agrícola, uma vez que a estrutura produtiva nesta área de atividade é dominada pelas pequenas e médias empresas, muitas vezes centradas no núcleo familiar, o que aliás é de alguma forma uma realidade predominante na generalidade do tecido produtivo nacional. De qualquer modo, os custos de contexto que mais direta e especificamente afetam o setor agrícola são o que o INE classifica como "carga administrativa" e "licenciamentos". Com efeito, o setor agrícola é altamente regulamentado pela União Europeia, designadamente através da Política Agrícola Comum (PAC), o que por si só representa para os agricultores o cumprimento de requisitos administrativos acrescidos face a outras áreas de atividade.

Acresce que a máquina administrativa do Estado e, neste caso, os Ministérios da Agricultura e do Ambiente, em particular, não facilitam a tarefa dos agricultores neste domínio. Pelo contrário, à complexidade e falta de celeridade dos serviços, acresce uma desarticulação entre tutelas, levando os produtores agrícolas a desesperar perante o volume de burocracia a que têm de atender, quando deveriam ocupar o seu tempo a produzir da melhor forma possível e a serem competitivos face aos seus colegas europeus, contribuindo para melhorar a nossa economia e a nossa produtividade.

Dois problemas crónicos associados à ineficiência dos serviços administrativos do Estado acabam por constituir, direta ou indiretamente, custos de contexto que corroem a capacidade e a iniciativa empresarial no setor agrícola: a falta de pagamentos atempados por parte dos serviços do Ministério da Agricultura e a falta de lógica e celeridade nos licenciamentos por parte do Ministério do Ambiente.

No primeiro caso, os atrasos nos pagamentos dos fundos comunitários destinados ao setor retardam o investimento e minam a confiança dos agricultores perante o sistema, contribuindo para diferir ou mesmo comprometer projetos em curso ou na sua fase inicial, para além de afetarem a modernização do setor e a sua contribuição para o desenvolvimento da nossa economia.

No segundo caso, a dificuldade na obtenção de licenças para, por exemplo, captações de água – tão necessárias nos tempos que correm – ou painéis solares, contribui para desgastar a iniciativa e a capa-

cidade de resolução dos problemas que os agricultores se esforçam por demonstrar, situação que é ainda agravada pelas dificuldades burocráticas e de licenciamento na esfera de competência das Câmaras Municipais e das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR).

Regendo-se a política comum europeia por um quadro normativo e regulamentar complexo e exigente, esta requer técnicos competentes e preparados, capazes de atuarem de forma dedicada e próxima junto dos agricultores.

E o problema vai, inclusivamente, para além de tudo isto. Por exemplo, o licenciamento de uma vacaria tem implicações com um organismo de um outro ministério, neste caso, da Saúde, uma vez que a respetiva Direção-Geral intervém nesta questão. Os exemplos multiplicam-se e afetam de uma forma geral todos os setores de atividade agrícola e todas as regiões produtivas. Não haverá certamente um agricultor em Portugal que ao longo da sua carreira produtiva não tenha sido afetado por este tipo de dificuldades e que, de uma forma ou de outra, não tenha sido penalizado nos seus custos de contexto por aspetos administrativos e de licenciamentos.

…tempo é dinheiro, mas, neste caso, não é "apenas" dinheiro, é rentabilidade, é produtividade para a sociedade como um todo e é, fundamentalmente, disponibilidade para investir e apostar no futuro.

Tememos inclusivamente que as tendências regionalistas, que são impostas sem estarem associadas a qualquer lógica de eficiência e por motivos puramente ideológicos, possam vir ainda a agravar este problema. A recente decisão que determina o processo de transferência e partilha de atribuições das Direções Regionais de Agricultura e Pescas (DRAP) para as CCDR parece-nos altamente lesiva para o setor agrícola nacional, configurando uma inversão completa do que deveria ser uma política pública coerente de reforço da presença e das funções do Estado nos seus órgãos técnicos especializados e descentralizados, como são as DRAP.

Regendo-se a política comum europeia por um quadro normativo e regulamentar complexo e exigente, esta requer técnicos competentes e preparados, capazes de atuarem de forma dedicada e próxima junto dos agricultores. Esta decisão vem assim contrariar a realidade da agricultura no nosso país e a condenação desta iniciativa por parte de todas as confederações agrícolas é reveladora da gravidade de um problema com profundas implicações na atividade empresarial associada à atividade agrícola e aos respetivos custos de contexto.

A multiplicidade e a diversidade de organismos do Estado que por vezes se dedicam às mesmas questões, com entendimentos distintos sobre o que deve ser feito e exigido aos agricultores, frequentemente bloqueiam decisões que deveriam ser claras, objetivas e céleres, contribuindo para reduzir os custos de contexto associados a esta realidade, em vez de agravarem a situação, como acontece atualmente e, aliás, vem acontecendo ao longo de décadas. Costuma dizer-se que tempo é dinheiro, mas, neste caso, não é "apenas" dinheiro, é rentabilidade, é produtividade para a sociedade como um todo e é, fundamentalmente, disponibilidade para investir e apostar no futuro.

A dispersão e a desarticulação internas do Ministério da Agricultura por diversas entidades e organismos condicionam gravemente a execução do Programa de Desenvolvimento Rural (PDR), bem como o pagamento das ajudas propriamente dito, de forma atempada, o que neste caso se constitui como um custo de contexto direto para os agricultores. Por outro lado, quando a participação dos agricultores na constituição dos processos administrativos poderia representar uma mais-valia para desagravar este custo de contexto, acontece precisamente o contrário. O recente processo de preparação do Plano Estratégico da PAC (PEPAC) é um exemplo desta falta de auscultação do setor, que inevitavelmente conduz à manutenção destes problemas.

Esta falta de articulação com o setor está também patente na quantidade das chamadas taxas e taxinhas que persistem em incidir sobre o setor agrícola, desde há várias décadas, na maior parte dos casos sem qualquer sentido. Existem dezenas de exemplos de taxas aplicadas ao nosso setor nestas circunstâncias, muitas vezes relativas a organismos do Estado que inclusivamente já foram extintos.

Nos vários domínios em estudo por parte do INE relativamente aos custos de contexto, o sistema judicial continuou a ser, de uma forma mais transversal a todas as atividades económicas, aquele em que as empresas identificaram maiores entraves à sua atividade. Entre as suas várias componentes, as disputas fiscais continuaram a representar maiores obstáculos para as sociedades que as disputas comerciais e laborais. Relativamente às características dos processos, o maior entrave continuou a ser a duração dos processos judiciais, considerada como um obstáculo elevado ou muito elevado para a atividade de 51,7% das empresas.

As empresas percecionaram entraves à sua atividade decorrentes sobretudo de licenças e certificações ambientais, para além de questões ligadas à energia, à água e ao saneamento. O início de atividade, com um indicador de custos de contexto inferior ao indicador global, registou como principais obstáculos os requisitos legais necessários a esse início de atividade e os respetivos custos (incluindo taxas e capital social necessário).

…torna-se fundamental compreender que o setor agrícola se reveste de uma especificidade muito caraterística, dependendo de uma grande complexidade de regulamentos comunitários – note-se que a PAC tem mais de mil páginas de regulamentação

Perante este cenário, torna-se fundamental compreender que o setor agrícola se reveste de uma especificidade muito caraterística, dependendo de uma grande complexidade de regulamentos comunitários – note-se que a PAC tem mais de mil páginas de regulamentação – e que a própria União Europeia exigiu aos Estados Membros um interlocutor único em cada país, por forma a simplificar os processo administrativos inerentes à aplicação da Política, exigência em relação à qual não foi dado qualquer esclarecimento aos agricultores.

Os custos de contexto são diversos e é evidente que praticamente todos eles acabam por estar presentes na atividade agrícola e condicionar o seu desenvolvimento. No entanto, as questões relacionadas com a administração pública constituem, por todas estas razões, muito provavelmente o aspeto mais grave e mais transversal nos custos de contexto relacionados com o setor.

N.º 27 〉 janeiro de 2023

OBSERVATÓRIO

CULTIVAR

Fig. ***FORMAR PELA INSTRUÇÃO, DESENVOLVER.***

Custos de contexto: a perspetiva das empresas

CRISTINA NEVES

Diretora do Departamento de Estatísticas Económicas, Instituto Nacional de Estatística (INE)

O Inquérito aos Custos de Contexto, realizado pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), tem como objetivo conhecer a perceção das empresas[1] sobre a existência, evolução e impacto dos custos de contexto na sua atividade económica. Pretende-se assim obter indicações sobre externalidades e outros custos que têm uma natureza tendencialmente exógena às decisões de gestão interna das empresas e que condicionam o seu desempenho económico. Este inquérito teve já três edições, a última relativa a 2021, tendo os seus principais resultados sido publicados pelo INE em 26 de julho de 2022. O inquérito abrange uma amostra de cerca de 6 000 sociedades não financeiras, estratificada por atividade económica de acordo com a Classificação Portuguesa de Atividades Económicas, Revisão 3 (CAE-Rev.3), por dimensão da empresa e por localização geográfica NUTS I (Continente, Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira). As empresas são inquiridas sobre os níveis de obstáculo que percecionam nos seguintes nove domínios: Início de atividade, Licenciamentos, Indústrias de rede, Financiamento, Sistema judicial, Sistema fiscal, Carga administrativa, Barreiras à internacionalização e Recursos humanos, identificados como potenciais áreas de obstáculo à atividade das empresas não financeiras.

Custos de contexto – efeitos negativos decorrentes de regras, procedimentos, ações e/ou omissões que prejudicam a atividade das empresas e que não são imputáveis ao investidor, ao negócio ou à organização.

A generalidade das questões do Inquérito é de natureza qualitativa, devendo a resposta a cada uma das questões incidir sobre potenciais obstáculos à atividade da empresa e ser expressa escolhendo um dos cinco níveis ordenados de intensidade: 1 – Não constitui um obstáculo, 2 – Constitui um obstáculo muito reduzido, 3 – Constitui um obstáculo reduzido, 4 – Constitui um obstáculo elevado e 5 – Constitui um obstáculo muito elevado.

Os principais resultados do inquérito são sintetizados num indicador global e em nove indicadores parcelares, cada um correspondendo a um dos nove domínios de custos de contexto e variando, tal como as questões do inquérito, entre 1 e 5.

São apresentados resultados:

- por setor de atividade económica: *Agricultura, silvicultura e pescas* (secção A da CAE Rev.3),

[1] O Inquérito aos Custos de Contexto abrange apenas as entidades não financeiras com natureza jurídica "sociedade".

Indústria (secções B e C), *Energia, água e saneamento* (secções D e E), *Construção e atividades imobiliárias* (secções F e L), *Comércio e reparação de veículos* (secção G), *Transportes e armazenagem, informação e comunicação* (secções H e J), *Alojamento e restauração* (secção I) e *Outras atividades de serviços* (secções M a S);

- e também por dimensão da empresa, de acordo com três grupos: *microempresa* (se 5 ≤ Número de pessoas ao serviço < 10 e Volume de negócios ≤ 2 000 000 €); *pequena e média empresa* (se 10 ≤ Número de pessoas ao serviço < 250 e Volume de negócios ≤ 50 000 000 €) e *grande empresa* (se Número de pessoas ao serviço ≥ 250 ou Volume de negócios > 50 000 000 €).

O indicador global de custos de contexto, calculado com base nos resultados ponderados pelo volume de negócios das empresas e no grau de importância atribuído pelas empresas aos vários domínios, registou em 2021 o valor de 3,09, próximo, portanto, da mediana da escala adotada de 1 a 5. O valor do índice foi ligeiramente superior aos observados nas duas edições anteriores (3,05 em 2017 e 3,04 em 2014).

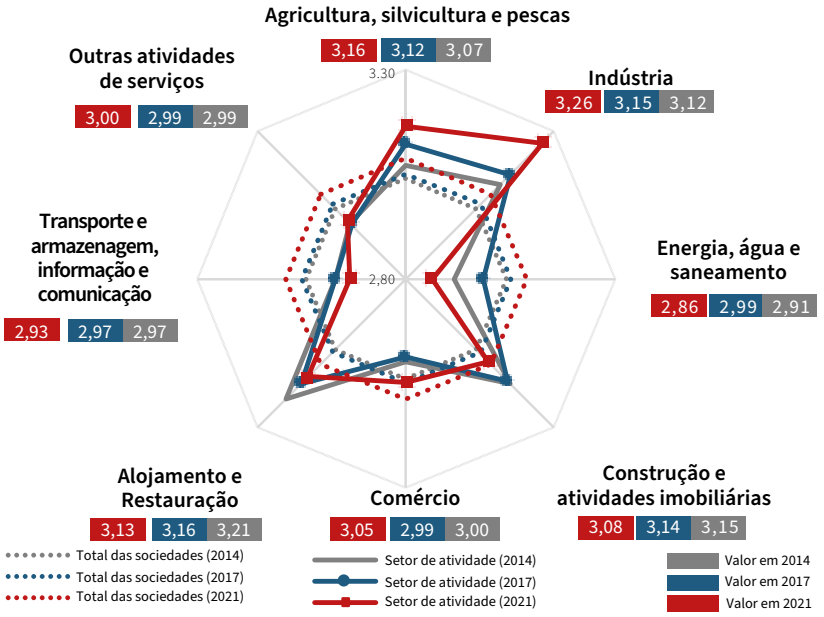
A *Indústria* apresentou o indicador mais elevado (3,26) e foi também o setor em que o índice mais aumentou desde 2014 (+0,14). O setor da *Agricultura, silvicultura e pescas*, que ocupava a 4ª posição em 2014 e 2017, ultrapassou os setores da *Construção e atividades imobiliárias e do Alojamento e Restauração*, passando a ocupar a 2ª posição (3,16) em 2021.

Em sentido oposto, a *Energia, água e saneamento*, com um indicador de 2,86 (-0,13 que em 2017), foi o setor que apresentou o valor mais baixo, seguido dos *Transportes e armazenagem, informação e comunicação* e *Outras atividades de serviços*, com 2,93 e 3,00, respetivamente.

Em 2021, as empresas de pequena e média dimensão continuaram a apresentar o indicador global de custos de contexto mais elevado, 3,15 (+0,6 que em 2017), enquanto as de micro dimensão percecionaram níveis de custos de contexto mais baixos, mantendo o valor do indicador inalterado em relação a 2017 (2,94).

Por localização geográfica, foi no Continente que se registou o valor mais elevado para este indicador, em oposição à Região Autónoma da Madeira com o valor mais baixo (3,09 e 2,96, respetivamente).

Figura 1 – Indicador global de custos de contexto por setor de atividade, 2014-2021



Fonte: INE, IaCC – Inquérito aos Custos de Contexto

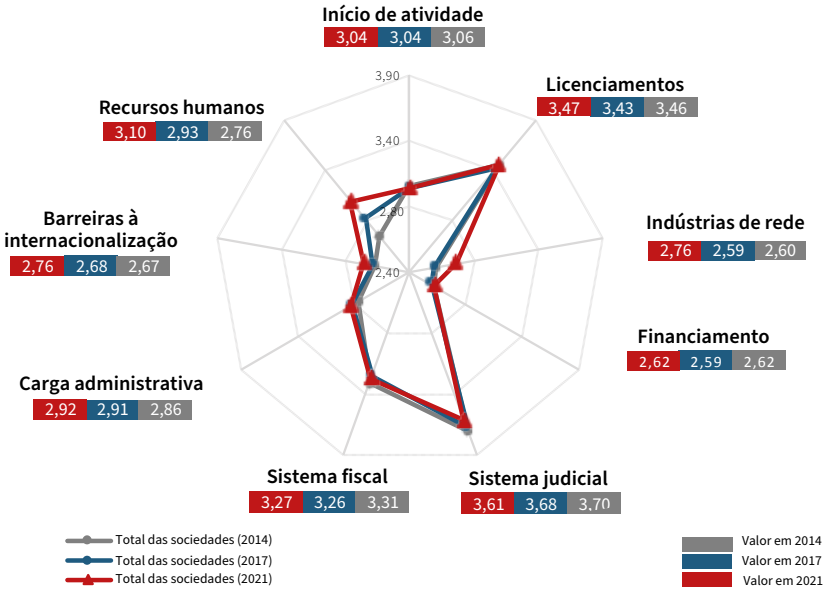
Por domínio de custos de contexto, em 2021 e à semelhança das edições anteriores, o Sistema judicial foi identificado como aquele que acarreta maiores custos de contexto à sua atividade, com um indicador de 3,61. No entanto, este foi o único domínio a registar um decréscimo entre 2017 e 2021 (-0,06). Seguiram-se os Licenciamentos e o Sistema fiscal com indicadores de custos de contexto de 3,47 e 3,27, respetivamente.

Por oposição, o Financiamento, as Indústrias de rede e as Barreiras à internacionalização constituíram obstáculos mais reduzidos à atividade da maioria

das empresas, com indicadores de 2,62, 2,76 e 2,76 em 2021, apesar dos aumentos entre 2017 e 2021 (+0,03, +0,17 e +0,08, respetivamente).

O domínio dos Recursos humanos foi, a par com o das indústrias de rede, o que apresentou o maior aumento face a 2017 (+0,17).

Figura 2 – Indicador de obstáculo por domínio de custo de contexto, 2014-2021



Fonte: INE, IaCC – Inquérito aos Custos de Contexto

O Sistema judicial registou, entre 2017 e 2021, uma diminuição no indicador global de custos de contexto independentemente da dimensão das empresas (-0,09 nas grandes, -0,01 nas pequenas e médias e -0,05 nas micro), mantendo-se, contudo, como o domínio onde as empresas percecionam custos de contexto mais elevados. Nos domínios do Financiamento[2], Sistema fiscal, Licenciamentos e Início de atividade, as microempresas registaram decréscimos no indicador de custos de contexto (-0,09, -0,06, -0,05 e -0,01, respetivamente), correspondendo a melhorias no indicador, ao contrário das empresas grandes, pequenas e médias, em que este indicador piorou.

Domínios de custos de contexto em detalhe

Mais de metade das empresas considerou a duração dos processos judiciais como um obstáculo elevado ou muito elevado

As empresas foram questionadas sobre aspetos específicos de cada um dos nove domínios e foram também calculados os indicadores específicos para cada um destes aspetos.

Constituindo o Sistema judicial o domínio com o indicador de custos de contexto mais elevado, como já referido, importa avaliar com maior detalhe quais os setores, escalões de dimensão das empresas e aspetos que merecem maior atenção. Os obstáculos neste domínio foram mais percecionados pelas grandes empresas (3,67) e menos sentidos pelas microempresas (3,34). Por atividade económica, os setores da *Indústria e dos Transportes, armazenagem, informação e comunicação* registaram indicadores mais elevados, com 3,76 e 3,66, respetivamente.

Neste domínio, as empresas foram inquiridas sobre a presença de custos de contexto associados à resolução de três tipos de disputas: Comerciais, Laborais e Fiscais. À semelhança das edições anteriores, foi nas Disputas fiscais que se registou o valor mais elevado, particularmente na Indústria, em que o indicador atingiu o nível mais elevado (3,95).

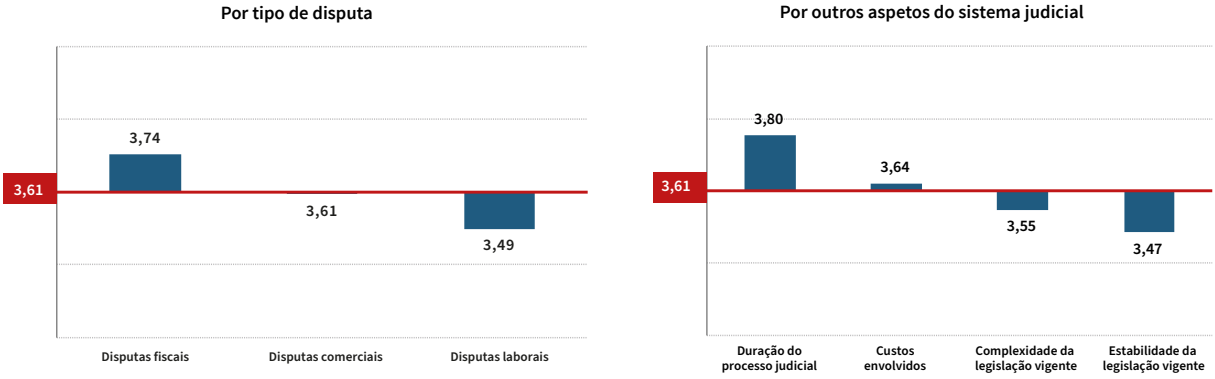
Ainda no âmbito do Sistema judicial, as empresas foram inquiridas quanto aos seguintes aspetos: a complexidade da legislação vigente, a sua estabilidade, a duração dos processos judiciais e os custos

[2] Neste domínio, pretende-se avaliar o grau de dificuldade no acesso às diversas fontes de financiamento, destinadas quer à atividade corrente quer ao investimento.

envolvidos. A Duração do processo judicial foi percecionada como um obstáculo elevado ou muito elevado por mais de 50% das empresas. Este aspeto do sistema judicial foi aliás aquele em que as empresas percecionaram maior obstáculo em todas as três edições do inquérito.

Neste domínio, as empresas foram inquiridas sobre custos de contexto decorrentes do cumprimento das principais obrigações tributárias, nomeadamente o *Imposto sobre Rendimento de Pessoas Coletivas* (IRC), o *Imposto sobre Valor Acrescentado* (IVA), as *Contribuições para a Segurança Social e os Impostos municipais*. Em todas as edições do inquérito, os maiores entraves foram identificados no IVA e IRC. Em 2021, o IRC registou o indicador de obstáculo mais elevado nas pequenas e médias empresas (3,46) e nos setores da *Agricultura, silvicultura e pescas e da Indústria* (3,51), enquanto no caso do IVA foram as pequenas e médias empresas (3,45) e as empresas do setor do *Alojamento e restauração* (3,59) as que percecionaram maiores obstáculos à atividade.

Figura 3 – Indicador de obstáculo no domínio Sistema judicial, 2021



Fonte: INE, IaCC – Inquérito aos Custos de Contexto

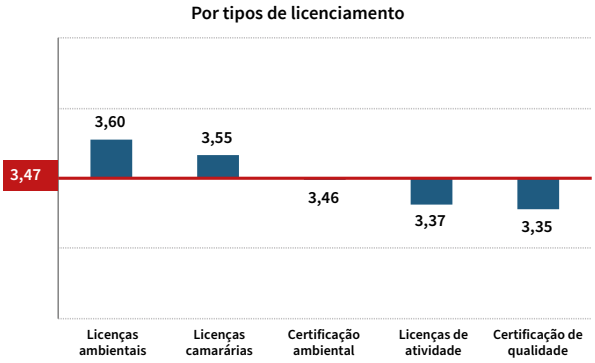
Outro domínio com uma perceção de custos de contexto elevados para as empresas foi o dos Licenciamentos, com um indicador global de 3,47. As grandes e as pequenas e médias empresas percecionaram maiores obstáculos neste domínio, 3,52 e 3,54 respetivamente, comparativamente às microempresas (3,08).

Neste domínio, as empresas foram inquiridas sobre as dificuldades na obtenção dos diversos tipos de licenciamento, nomeadamente Licenças de atividade, camarárias ou ambientais e Certificações ambientais ou de qualidade.

As *Licenças ambientais e camarárias* foram, mais uma vez, identificadas pelas empresas como aquelas cuja obtenção provoca os maiores entraves à sua atividade (já o tinham sido em 2017 e 2014), especialmente as *Licenças ambientais no setor da Indústria* (4,03) e da *Energia, Água e Saneamento* (3,93), onde se registou o indicador de obstáculo mais elevado.

O domínio do Sistema fiscal apresentou igualmente um indicador de custos de contexto relativamente elevado.

Figura 4 – Indicador de obstáculo no domínio Licenciamentos, 2021



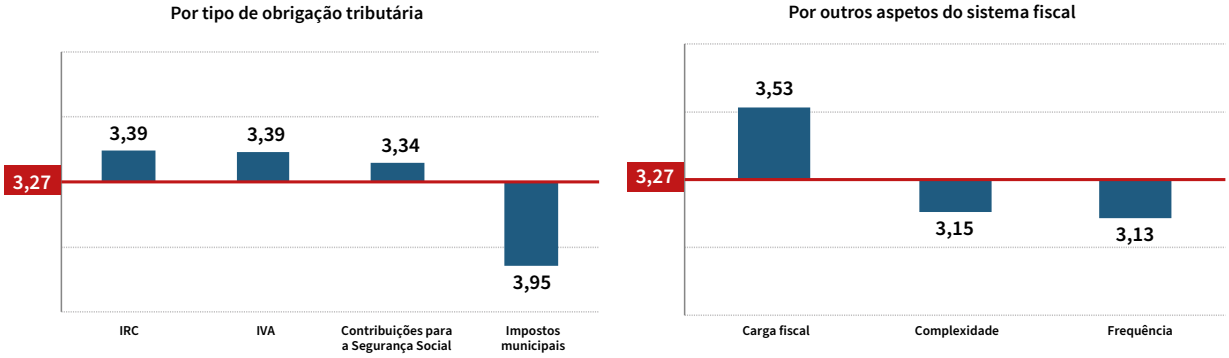
Fonte: INE, IaCC – Inquérito aos Custos de Contexto

Ainda no domínio do Sistema fiscal, as empresas foram inquiridas sobre os seguintes aspetos: a *Carga fiscal*, a *Frequência* e a *Complexidade*. Tal como nas duas primeiras edições do inquérito, os maiores entraves percecionados pelas empresas referem-se à *Carga fiscal*, indicador que registou um aumento de 0,9 pontos em relação a 2017. Os valores mais elevados foram registados pelas pequenas e médias empresas e pelo setor do *Alojamento e restauração* (3,67 e 3,79 pela mesma ordem).

que este se deveu principalmente a dificuldades na *Contratação de trabalhadores* (+0,52) e no *Acesso a técnicos qualificados* (+0,50).

O *Acesso a técnicos qualificados* foi apontado como o aspeto que criou maior obstáculo à atividade das empresas neste domínio, ultrapassando as *Dificuldades de despedimento* que ocupavam o primeiro lugar em 2017 (3,33 e 3,29 em 2021, respetivamente). Para este aspeto dos Recursos humanos, o valor do

Figura 5 – Indicador de obstáculo no domínio Sistema fiscal, 2021

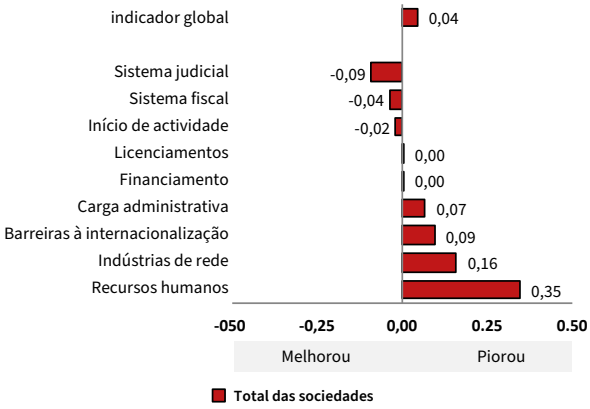


Fonte: INE, IaCC – Inquérito aos Custos de Contexto

As operações ligadas ao domínio dos Recursos humanos não constituíram, globalmente, um obstáculo elevado ao exercício da atividade das empresas (3,10). No entanto, este domínio registou o maior aumento por domínio face a 2014 (+0,35 pontos).

Analisando a um nível mais detalhado este aumento no domínio dos Recursos humanos, verificou-se

Figura 6 – Indicador de obstáculo por domínio – Evolução 2014-2021



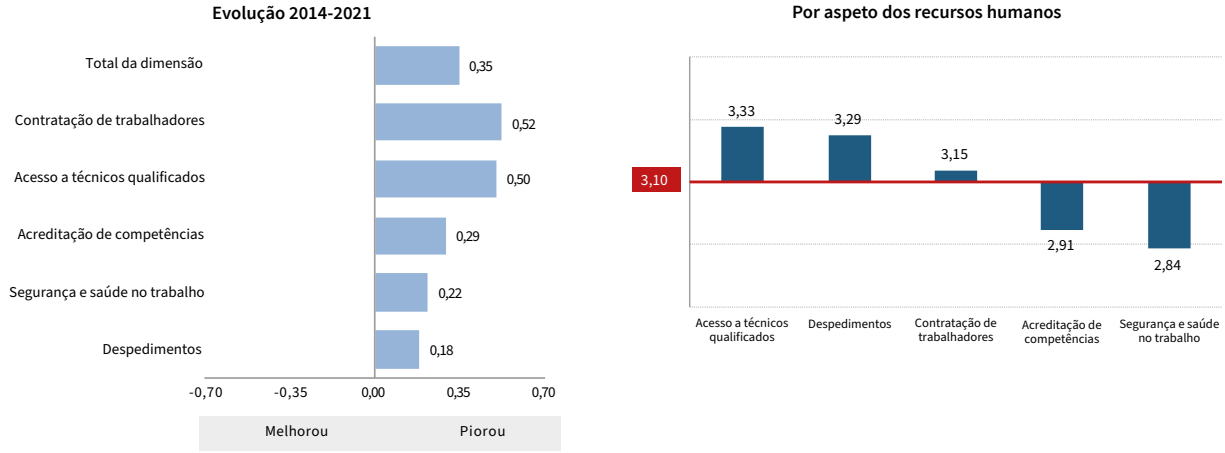
Fonte: INE, IaCC – Inquérito aos Custos de Contexto

indicador de obstáculo foi particularmente elevado nas pequenas e médias empresas, no setor da *Indústria* e na Região Autónoma dos Açores (3,5, 3,59 e 3,35 respetivamente).

Nos restantes domínios – Início de atividade, Indústrias de rede, Financiamento, Carga administrativa e Barreiras à internacionalização – foram registados valores do indicador de custos de contexto inferiores ao indicador global.

O domínio Início de atividade, com um indicador de custos de contexto de 3,04, registou como principais obstáculos à atividade os *Requisitos legais* necessários ao início de atividade e os *Custos* (incluindo taxas e capital social necessário). O *Tempo* necessário ao início de atividade constituiu o indicador mais baixo deste domínio, com 27,9% das empresas a considerarem esta componente como um obstáculo reduzido ou muito reduzido. Registe-se, em todo o caso, que as empresas de grande dimensão e o setor da *Indústria* observaram os valores mais elevados deste indicador (3,14 e 3,25).

Figura 7 – Indicador de obstáculo no domínio Recursos humanos, 2021 e evolução face a 2014



Fonte: INE, IaCC – Inquérito aos Custos de Contexto

Em 2021, o domínio da Carga administrativa[3] registou um valor de 2,92, sendo a frequência, complexidade e prazo de resposta a pedidos pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), bem como a frequência de resposta a pedidos do Instituto Nacional de Estatística os aspetos mais identificados como obstáculos neste domínio. As grandes empresas e o setor da Indústria foram os que percecionaram maiores custos de contexto no domínio da Carga administrativa.

O indicador de custos de contexto para o domínio das Barreiras à internacionalização foi 2,76 (+0,08 que em 2017). No entanto, estes resultados têm de ser lidos com algum cuidado, uma vez que este domínio foi considerado como não aplicável por 49,2% das empresas respondentes. Em 2021, neste mesmo domínio, a complexidade das *Candidaturas a programas operacionais e/ou fundos europeus* foi percecionada pelas empresas como sendo o obstáculo relativamente mais elevado, com um indicador de 3,29 (+0,18 que em 2017), mas foi a complexidade associada à Importação de bens – Extra UE que registou o maior aumento face à edição anterior (+0,28). As empresas dos setores da Indústria e da Construção e atividades imobiliárias (+0,15 e +0,32 em 2021, respetivamente), bem como as da Região Autónoma da Madeira, foram as que mais percecionaram este tipo de custos de contexto, ainda assim com um indicador inferior a 3.

As Indústrias de rede atingiram um indicador de 2,76 em 2021 (+0,17 que em 2017). Os serviços de *Eletricidade, de Transporte de mercadorias terrestres e os Combustíveis líquidos* registaram os maiores valores neste domínio de custos de contexto, com 3,14, 3,07 e 3,02, respetivamente (+0,22, +0,25 e +0,33 em 2021 face a 2017).

Das empresas que consideram as Indústrias de rede como um obstáculo elevado ou muito elevado, 61,7% referiram o *Custo dos serviços* como principal responsável pelo obstáculo criado. Por setor de atividade, a *Indústria* registou o valor mais elevado, 3,09 (+0,28 que em 2017), influenciado pelo resultado dos serviços de *Eletricidade e de Transporte de mercadorias terrestres e marítimos/fluviais*.

O acesso ao Financiamento foi o domínio com o indicador de custos de contexto mais baixo, 2,62. Cerca de 38% das empresas consideraram este domínio como "Não aplicável". Para o total das sociedades, o acesso a subsídios e programas de apoio governamental foi a componente que registou o maior valor (2,91 em 2021).

[3] Neste domínio, o Inquérito inclui questões ligadas à obrigatoriedade da prestação de informação, de forma regular, nomeadamente de informação estatística e prestação de contas, a frequência e a complexidade desses pedidos de informação, bem como a celeridade na resposta por parte das entidades aos pedidos da empresa. Inquire-se igualmente sobre a Relação com as Entidades para avaliar até que ponto o prazo, mais curto ou mais longo, de resposta das entidades aos pedidos da empresa constitui um custo de contexto.

As empresas de grande dimensão percecionaram o acesso ao financiamento como um obstáculo menor face às micro, pequenas e médias empresas. Por setor, foram as empresas do *Alojamento e restauração* que evidenciaram mais dificuldades neste domínio, apresentando o indicador de custos de contexto mais elevado (2,97, +0,04 que em 2017), seguido dos setores da *Agricultura, silvicultura e pesca e Construção e atividades imobiliárias*, que, apesar das reduções registadas em 2021 (-0,16 e -0,33), ocuparam as 2ª e 3ª posições com 2,80 e 2,71, respetivamente.

Entre 2017 e 2021, o indicador de custos de contexto no acesso ao financiamento passou de 2,59 para 2,62, tendo sido as componentes *Aumento de capital/emissão de ações e Emissão de obrigações* responsáveis pelas maiores subidas (+0,11 e +0,06, respetivamente).

Considerando as componentes de todos os domínios de custos de contexto, foram calculadas as amplitudes do indicador de custos de contexto para cada setor de atividade.

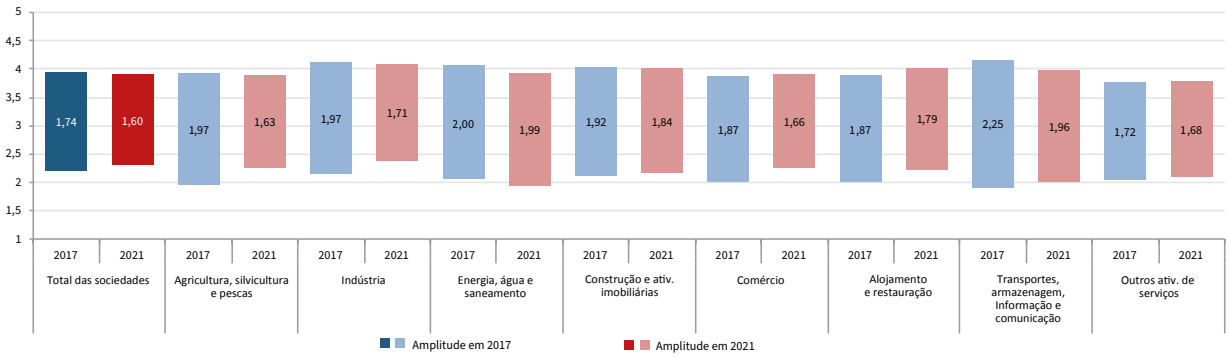
Para o total das sociedades, a amplitude dos indicadores voltou a diminuir entre 2017 e 2021, passando de 1,74 para 1,60, evidenciando uma menor dispersão. Todos os setores de atividade apresentaram uma redução de amplitude no período em análise, tendo a *Agricultura, silvicultura e pescas* registado a maior redução e também a menor dispersão.

Em conclusão, o indicador global de custos de contexto, que agrega nove domínios, registou um valor de 3,09, em 2021, numa escala de 1 a 5, superior aos registados em 2017 (3,05) e 2014 (3,04). Por setor de atividade, a Indústria apresentou o indicador mais elevado (3,26) e o que mais aumentou desde 2014 (+0,14). O indicador foi também mais elevado nas empresas de pequena e média dimensão (3,15; +0,6 que em 2017), bem como nas empresas com sede no Continente (3,09).

O Sistema judicial voltou a ser identificado pelas empresas como o domínio com o indicador de custos de contexto mais elevado 3,61, tendo sido, no entanto, o único domínio a registar um decréscimo entre 2017 e 2021 (-0,06).

O domínio dos Recursos humanos, apesar de não aparentar constituir, globalmente, um obstáculo elevado ao exercício da atividade das empresas, apresentou, entre 2014 e 2021, o maior aumento do indicador de custos de contexto (+0,35), refletindo a maior dificuldade no *Acesso a técnicos qualificados e na Contratação de trabalhadores*.

Figura 8 –Amplitude dos indicadores de custos de contexto, por setor de atividade, 2017 e 2021



Nota: Não foram consideradas as componentes "outras n.e." dos licenciamentos e "administração regional" da carga administrativa.

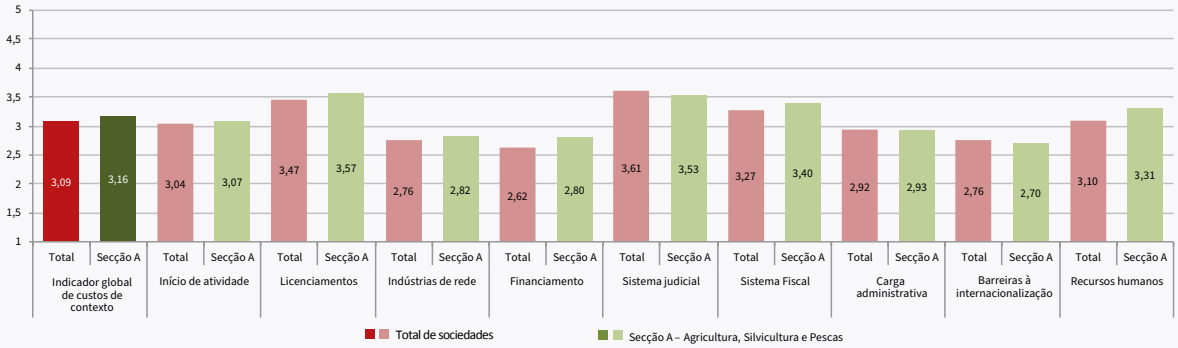
Fonte: INE, IaCC – Inquérito aos Custos de Contexto

Fazendo um *zoom*: os Custos de contexto na perspetiva das empresas do setor da Agricultura, Silvicultura e Pescas

O setor da *Agricultura, silvicultura e pescas*, registou um valor de 3,16 no indicador de custos de contexto em 2021, o segundo mais elevado quando comparado com os restantes setores de atividade. Os domínios de custos de contexto que as empresas deste setor identificaram como os que acarretam maiores custos à sua atividade coincidem com os identificados pelo total das sociedades, alterando-se apenas a ordem dos mesmos, já que o domínio dos Licenciamentos ocupou o primeiro lugar, com um indicador de 3,57, seguido do Sistema judicial e do Sistema fiscal com indicadores de custos de contexto de 3,53 e 3,40, respetivamente.

Tal como para o total de sociedades, as Barreiras à internacionalização, o Financiamento e as Indústrias de rede constituíram obstáculos mais reduzidos à atividade da maioria das empresas deste setor, com indicadores de 2,70, 2,80 e 2,82 em 2021, apesar dos aumentos entre 2014 e 2021 (+0,16, +0,13 e +0,38, respetivamente).

Figura 9 –Indicador de obstáculo por domínio de custo de contexto – Total das sociedades e setor de atividade Agricultura, silvicultura e pescas, 2021

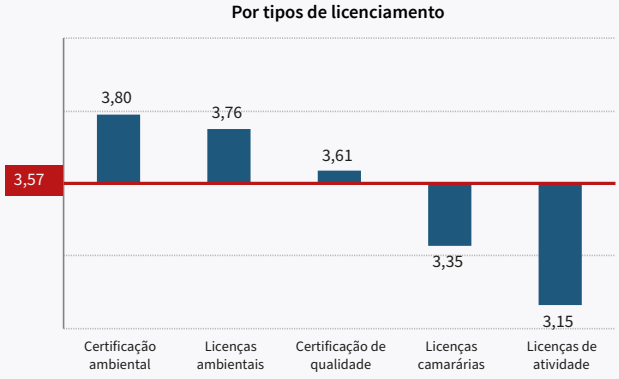


Nota: Não foram consideradas as componentes "outras n.e." dos licenciamentos e "administração regional" da carga administrativa.

Fonte: INE, IaCC – Inquérito aos Custos de Contexto

Analisando em detalhe o domínio dos Licenciamentos, verifica-se que as componentes *Certificação ambiental* e *Licenças ambientais* foram aquelas que as empresas do setor da *Agricultura, silvicultura e pescas* percecionaram como sendo as que causam mais entraves à sua atividade, registando valores mais elevados do indicador de obstáculo (3,80 e 3,76 respetivamente), superiores aos registados para o total das sociedades (+0,34 e +0,16 pela mesma ordem).

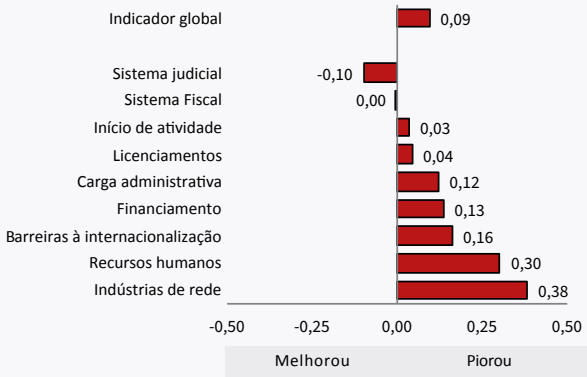
Figura 10 –Indicador de obstáculo no domínio Licenciamentos – setor de atividade Agricultura, silvicultura e pescas, 2021



Fonte: INE, IaCC – Inquérito aos Custos de Contexto

No setor da *Agricultura, silvicultura e pescas*, tal como para o total de sociedades, o Sistema judicial foi o único domínio que registou uma redução do indicador de obstáculo entre 2014 e 2021 (-0,10 neste setor), em oposição aos domínios dos Recursos humanos e Indústrias de rede que registaram os aumentos mais significativos no mesmo período (+0,30 e +0,38 respetivamente, no setor em questão).

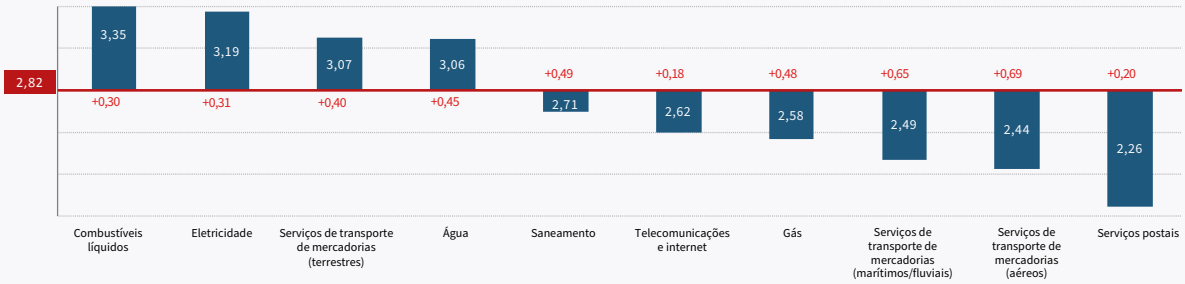
Figura 11 – Indicador de obstáculo por domínio, setor da Agricultura, silvicultura e pescas – Evolução 2014-2021



Fonte: INE, IaCC – Inquérito aos Custos de Contexto

O domínio das Indústrias de rede foi o que registou o maior aumento do indicador de custos de contexto, neste setor de atividade, no entanto continuou a ser considerado um obstáculo muito reduzido à atividade das empresas, cujas componentes mais relevantes foram os *Combustíveis líquidos, a Eletricidade e os Serviços de transporte de mercadorias (terrestres)*. O aumento deste indicador ficou a dever-se a um aumento generalizado a todos os aspetos do domínio, principalmente aos serviços de *Transporte de mercadorias (aéreos), Transporte de mercadorias (marítimos/fluviais), Saneamento, Gás e Água* (+0,69, +0,65, +0,49, +0,48 e +0,45 respetivamente).

Figura 12 –Indicador de obstáculo no domínio Indústrias de rede – setor da Agricultura, silvicultura e pescas, 2021 e evolução face a 2014



Fonte: INE, IaCC – Inquérito aos Custos de Contexto

No domínio dos Recursos humanos, a *Contratação de trabalhadores* teve um agravamento maior neste setor de atividade quando comparado com o total de sociedades (+0,63 e +0,52, pela mesma ordem), resultando num indicador mais elevado para este aspeto (3,53, +0,38 que o registado no total de sociedades).

O que pensam os agricultores

PEDRO PIMENTA, JOHN WILLIAM STILWELL, LUÍS FERNANDO BULHÃO MARTINS, ARMANDO TORRES PAULO, MANUEL CHAVEIRO SOARES E JOSÉ CORREIA

Quando nos propusemos abordar este tema na CULTIVAR, tínhamos consciência da dificuldade acrescida resultante da ausência de trabalhos sobre esta matéria desenvolvidos especificamente para o setor agroflorestal. Embora cientes dessa dificuldade, a complexidade administrativa crescente dos processos de licenciamento e controlo que foram introduzidos ao longo das últimas décadas, motivados nomeadamente por princípios de sustentabilidade ligados a atividades do setor, apontava para a importância de alguma reflexão sobre o tema.

Complementarmente, pareceu-nos também útil, à semelhança do que fizemos no passado para outros temas[1], contactar alguns dos protagonistas do setor para que nos pudessem transmitir de uma forma mais direta a sua experiência no terreno relativamente a esta matéria.

Através de conversas ou de respostas escritas a três perguntas genéricas que lançámos para servir de mote ao seu testemunho, recebemos os contributos que a seguir se transcrevem. De um modo geral, as preocupações de quem hoje se dedica à atividade são comuns e estão relacionadas com a complexidade referida. São apresentadas algumas propostas muito interessantes, a explorar necessariamente, de possibilidades de melhoria da relação entre a administração central ou local e os atores económicos, de modo a agilizar os procedimentos administrativos, reduzindo assim alguns dos custos de contexto que contribuem para a perda de competitividade face a parceiros nacionais e internacionais.

Embora se trate de um número reduzido de produtores, verifica-se uma grande diversidade de experiências, tanto no que se refere à dimensão física ou económica como às abordagens produtivas e situações vivenciadas, tendo contudo em comum não só muitas das dificuldades que encontram no exercício da sua atividade, mas também e sobretudo uma enorme dedicação em termos de tempo e recursos e uma grande determinação em ultrapassar todos esses obstáculos.

Note-se que alguns dos contributos recebidos incluem casos de contornos mais específicos para os quais não solicitámos, todavia, o contraditório

[1] Cultivar N.º 9 – Gastronomia (Solo, cozinha e mesa: cinco "receitas" para quatro questões: https://www.gpp.pt/images/GPP/O_que_disponibilizamos/Publicacoes/CULTIVAR_9/E_book/CULTIVAR_9_Gastronomia/54/; Cultivar N.º 24 – A vinha e o vinho (Perspetivas: 3 perguntas a 5 "atores": https://www.gpp.pt/images/GPP/O_que_disponibilizamos/Publicacoes/CULTIVAR_24/54/); Cultivar N.º 26 – Agricultura biológica e outros modos de produção sustentável (Entrevista a Henrique Gomes: https://www.gpp.pt/images/GPP/O_que_disponibilizamos/Publicacoes/CULTIVAR_26/48/)

das autoridades mencionadas. Consideramos que a perspetiva dos nossos convidados deve ser respeitada, mesmo estando cientes de que, nos casos em questão, haverá inevitavelmente outras circunstâncias que desconhecemos.

As perguntas que colocámos foram as seguintes:

1. No âmbito da sua atividade, quais considera serem os principais custos de contexto (entraves não imputáveis ao empresário) com que se debate?
2. Pode dar exemplos de situações com que se deparou e que constituíram um forte custo de contexto para a sua empresa?
3. O que pensa que poderia ser feito com vista a simplificar e ultrapassar as situações que referiu na resposta anterior?

Pedro Pimenta, Quinta da Cioga[2]

"*Sou agricultor desde 2000, licenciado em Engenharia Agropecuária. Estou ligado aos sectores do milho de regadio e da produção de leite.*" Pedro Pimenta é membro da direção da ANPROMIS (Associação Nacional de Produtores de Milho e Sorgo), da direção alargada da CAP (Confederação dos Agricultores de Portugal), presidente da Cooperativa Agrícola de Coimbra, da Cooperativa Pingo de Leite, e ainda membro da direção da Associação de Desenvolvimento Local Coimbra Mais Futuro.

"*Na agricultura nacional existem sectores de atividade com índices diversos de intensidade competitiva, económica e social que requerem atenção na construção de políticas públicas, politicas essas que terão necessariamente que ser adaptadas a sectores diferenciados e a regiões diferentes. Aqui, os custos de contexto têm um papel muito importante não só nos sectores que rodeiam o milho de regadio e a produção de leite, mas também nas regiões de minifúndio, como é o caso do Vale do Mondego.*

Estes dois sectores foram muito fustigados pelos aumentos dos custos de produção nos últimos anos, o que de alguma forma desencoraja alguns agricultores na tomada de decisões de investimento nas suas explorações. Principalmente quando reina a incerteza na valorização dos seus produtos.

Perante este cenário por si só já desmotivante, o que verdadeiramente não precisávamos era de uma crescente carga administrativa, numa administração pública, tanto central, como local, com poucos meios para agilizar processos, o que origina uma carga burocrática exigida a quem quer investir, através de pedidos de parecer no âmbito da RAN, da REN, da APA, do ICNF, das autarquias… que provocam uma morosidade na aprovação dos projetos, desencorajando brutalmente o ímpeto de investimento de muitos agricultores.

Julgo mesmo que é esta a grande razão para que, nos sucessivos programas de apoio ao investimento, nos debatamos sempre com a diferença entre as "boas" taxas de compromisso e as "baixas" taxas de execução/pagamentos.

[2] Depoimento recebido por escrito. Imagens de Pedro Pimenta/Quinta da Cioga.

Os licenciamentos ao nível da produção animal são talvez os custos de contexto mais penosos que o agricultor tem hoje que suportar, não só pelo que atrás referi, mas também porque, a nível dos municípios, os custos das licenças e o grau das exigências são iguais tanto para um empreendimento industrial ou turístico como para um "telheiro" para albergar umas ovelhas ou cabras (salvo raras e honrosas exceções).

Como hipotética solução deveria ser criada uma 'via verde' que permitisse não só agilizar toda a carga burocrática exigida aos agricultores, passível de colocar em diálogo as diversas entidades dentro dos Ministérios da Agricultura e do Ambiente, mas também promover uma estreita colaboração institucional em defesa do mundo rural, sem dogmas entre estes dois ministérios."

Numa entrevista à Rádio Regional do Centro, em junho de 2022,[3] Pedro Pimenta falou também da vida quotidiana na sua exploração, a Quinta da Cioga[4]: "*O meu dia começa cedo, às seis da manhã [para preparar a alimentação para os animais]. Nós temos uma exploração familiar de vacas de leite, com cerca de 110 animais em ordenha [mais cerca de 100 animais: vitelas, novilhas, vacas secas] e produzimos aproximadamente 4 mil litros de leite por dia. (…) Fazemos duas ordenhas por dia.*"

A alimentação animal é preparada numa espécie de "*bimby gigante*" (Unifeed), que mistura de forma homogénea o concentrado com a forragem de silagem de milho e erva, armazenada na época para consumir ao longo do ano. É esta mistura que é dis-

tribuída na manjedoura para estar disponível para os animais durante todo o dia, da mesma forma que a água e, quando necessário, ventiladores / pulverizadores para arrefecer o ambiente.

"*Depois, há que limpar os estábulos, cuidar dos terrenos que produzem a forragem: na primavera/verão, milho de silagem e no outono/inverno feno-silagem de azevém. Ao final do dia, voltamos a fazer a ordenha. (…) É trabalhoso? É, mas é também apaixonante, fazemos o que gostamos. (…) Estamos de pedra e cal e os nossos filhos começam já a acompanhar-nos, ao fim-de-semana, nas férias… (…) Não se pode vir para esta atividade a pensar que se faz oito horas de trabalho por dia ou cinco dias por semana e se vai para casa*". E nem é uma questão das horas de trabalho, é uma questão de "*dedicação, atenção, uma certa forma de observar os animais, de estar perto deles*."

---

[3] https://www.radioregionalcentro.pt/noticias/regional-rural-pedro-pimenta-da-coop-agricola-de-coimbra/

[4] Quinta da Cioga, arquivos RTP, 2010: https://arquivos.rtp.pt/conteudos/quinta-da-cioga/

John William Stilwell, CFO da Duck River[5]

O projeto da empresa Duck River[6] parte de duas ideias: 1) os Estados Unidos, o atual maior produtor mundial de amêndoa (sobretudo na Califórnia), não têm capacidade de aumentar a produção, nem provavelmente de manter uma produção sustentável e competitiva aos níveis atuais: "*Para conseguirem combater as adversidades climatéricas, os agricultores têm de adotar práticas bastante dispendiosas, colocando em causa a competitividade da indústria local*"; 2) a Península Ibérica, e Portugal em particular, tem condições ideais para essa produção. O nosso país não só tem boas condições edafoclimáticas e agronómicas, mas também faz uma gestão da disponibilidade de água, o que é um fator crítico no horizonte dos 25 anos de vida útil de um pomar de amendoal (neste caso, de variedades ibéricas de casca dura adaptadas às condições de cada zona de produção). As propriedades da Duck River estão todas inseridas em perímetros de rega.

Em 2019, a empresa começou por apostar no Ladoeiro (Beira Baixa), no Perímetro de Rega de Idanha-a-Nova abastecido pela barragem Marechal Carmona, numa região que estava na altura numa fase de falta de opções produtivas. Esta região esteve ativa até finais do século XX, ligada nomeadamente à produção de tabaco, mas com o abandono desta cultura, por razões relacionadas com a interrupção dos incentivos da Política Agrícola Comum (PAC), perdeu muito desse dinamismo agrícola. Trata-se de uma zona onde existiam algumas propriedades de média dimensão, mas com grande incidência de pequena propriedade atomizada, pelo que um dos desafios foi combater essa atomização pela aquisição de terras, o que constituiu um primeiro desafio (ver abaixo ponto 1).

A outra zona onde a empresa detém propriedades está inserida no Sistema Global de Rega de Alqueva, no Alentejo, com explorações maiores e maior continuidade territorial. Nas duas regiões, num total de 3 200 hectares de amendoal, trabalham 80 pessoas em permanência, com uma equipa com diversos tipos de formação (gestão e finanças, agronomia – e até as duas valências combinadas, etc.), embora haja necessidade de recorrer a serviços externos para resolver certas questões administrativas e para lidar com a sazonalidade das necessidades de mão-de-obra (ponto 5).

Outros investidores (americanos, brasileiros, espanhóis, mas também portugueses) estão a apostar no setor da amêndoa. "*A cultura deu um grande salto na última década e mais acentuadamente nos últimos cinco anos*." A maior parte da primeira campanha de produção foi comercializada através de Espanha (que, enquanto segundo maior importador do mundo a seguir à Alemanha, tem uma forte indústria de processamento), após despela, sendo outra parte enviada também para descascadores portugueses. Em vista do previsível aumento de produção, a capacidade nacional de descasque deverá também aumentar nos próximos anos. A empresa tem certificação GlobalGAP.

Um dos sócios da empresa, Duarte Correia, é membro da direção da Associação de Regantes e Bene-

[5] Depoimento recolhido ao vivo. Imagens da Duck River: https://www.duckriveragriculture.com/galeria

[6] https://www.duckriveragriculture.com/ Rio dos Patos era o nome que os romanos davam ao rio Guadiana: https://www.duckriveragriculture.com/sobre

ficiários de Idanha-a-Nova (ARBI)[7] e a Duck River tem tido um papel ativo na modernização e gestão do perímetro de rega. A ARBI está neste momento a desenvolver um projeto de remodelação infraestrutural da barragem Marechal Carmona que obteve o aval da Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR).

> "*A gestão da água é chave na agricultura portuguesa, e não só na amêndoa (…) Quer como empresa, quer como país, temos algo muito positivo, estamos à frente da esmagadora maioria dos países no mundo, mas há mais a fazer. E se o fizermos bem feito, daqui a 20 anos poderemos ter uma posição única na agricultura do mundo. Eu não tenho dúvidas nenhumas sobre isto.*"

Apesar de a questão da disponibilidade de água nas terras que gerem não ser preocupante, uma vez que se trata de perímetros de rega com uma gestão sempre em melhoria, "*O país deveria pensar seriamente num investimento estratégico que integre a gestão da água (…). Portugal não tem um problema de falta de água, tem um problema de gestão da água que existe no território nacional.*" A construção de transvases do excesso de pluviosidade anual do Norte e Centro para o Sul poderia ajudar a garantir a segurança do abastecimento e até permitir aumentar a capacidade da área de regadio, valorizando o território e reduzindo o abandono do interior, com a criação de emprego. "*Fala-se da expansão do perímetro de rega da zona Tejo*[8]*; eu gostaria muito de ver uma discussão pública sobre um transvase estratégico em Portugal que atravesse o país de Norte a Sul.*" Embora seja um investimento avultado, poderá ser crucial para o futuro da agricultura no país.

Desafios e sugestões:

1) *Emparcelamento*. John Stilwell dá o exemplo da Herdade da Antinha, uma das primeiras propriedades adquiridas no Ladoeiro, com 200 hectares, e que tem hoje cerca de 400 ha através de aquisições sobretudo de pequenas parcelas de 2-3 ha. Isto significa a gestão administrativa de um grande número de cadernetas prediais que torna todos os procedimentos mais difíceis e morosos. No entanto, os processos de emparcelamento iniciados já em 2020 ainda não estão concluídos, com os custos que isso envolve. A grande dificuldade está em conseguir perceber o que se passa, em que ponto está o processo e as razões pelas quais não avança. Maior transparência na análise seria muito útil.[9]

   Sugestão: A agilização destes processos seria proveitosa para todos, administração pública, empresários e país: com o Perímetro de Rega da Idanha, o Estado criou uma infraestrutura que tem todo o interesse em dinamizar numa região do interior historicamente em perda; os privados, com este tipo de projetos, promovem a retoma económica da região e o país, no seu conjunto, só tem a ganhar com estas iniciativas.

---

[7] https://www.arbi.pt/

[8] https://www.projetotejo.pt/

[9] A este propósito, ver também na secção Leituras desta edição, a ficha de leitura "A evolução da qualidade na Administração Pública portuguesa 1974-2004". Note-se que, embora Idanha-a-Nova seja um dos municípios onde existe Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica, o município não está ainda incluído no projeto do Balcão Único do Prédio, que facilita estes procedimentos e onde é possível proceder à concentração da área de prédios pertencentes a um mesmo proprietário no menor número possível de prédios, com vista a aumentar a dimensão física e económica dos mesmos.

2) *Arranque da exploração*. A criação da empresa é fácil, sem custos nem grande esforço. Já o início da plantação exige uma grande quantidade de pareceres para o cumprimento de toda a legislação, envolvendo por vezes uma circularidade de pedidos em que uma entidade diz que só pode emitir parecer com um documento de outra entidade que o não emite sem o parecer da primeira.

   Outro exemplo que John Stilwell dá como paradoxal é o da necessidade de projeto de arquitetura para uma simples casa de rega: este tipo de infraestrutura não deveria ter um processo de licenciamento equiparado a uma habitação, por ser uma infraestrutura de baixo relevo urbanístico e que serve apenas para "dar um teto" a um sistema de bombagem. E estes são exemplos que se vão multiplicando, com "*tempo e recursos alocados a algo que não gera valor*".

   As relações com a administração local são, de um modo geral, mais fáceis do que com administração central, que é mais rígida e impessoal.

   "*Nós não fazemos nada porque existem apoios, mas já que existem os apoios procuramos usá-los*": preparar a documentação toda e depois exigirem um carimbo ou uma data visível em certos documentos é desincentivador. E muitas vezes é o Estado a pedir documentos do Estado, com inflexibilidade e sobreposição de pedidos: "*É absurdo quando nos contactam a referir um erro num impresso, detetado porque cruzaram os dados e verificaram que o que devia estar escrito era outra coisa: se a informação já existe na administração, não deveria estar a ser solicitada de novo.*"

   Por vezes, "*parece haver uma barreira do outro lado*": é como se não houvesse vontade de avaliar o mérito do projeto em causa, havendo em contrapartida uma desconfiança latente por parte das autoridades que complica muito os processos e nem sempre recorre às novas tecnologias disponíveis.

   A dimensão do subsídio muitas vezes não justifica o trabalho especializado e as operações no campo que exige e desta forma os comportamentos que se querem incentivar acabam por não ser apoiados. "*Tem de haver controlo e mecanismos efetivos que garantam que o dinheiro é bem alocado, mas criar uma teia de controlos tal que o investidor diga:* Assim, não consigo!" é contraproducente. Sem serviços externos que ajudem o agricultor, é difícil cumprir os requisitos.

   Em relação ao investimento, frequentemente não encontram apoios que se adaptem aos projetos, porque implicam datas incompatíveis com os calendários de plantação, dada a morosidade dos processos de aprovação. Assim, recorrem maioritariamente a fundos próprios e financiamento da banca nacional, com a qual mantêm uma boa relação, porque a formação e a experiência anterior em gestão lhes permitiu ter sempre planos de negócios adequados a médio e a longo prazo. Com terras arrendadas (têm algumas), é um pouco mais complexo com a banca, porque não existe garantia real e implica envolver outros mecanismos de garantia, caindo de novo em procedimentos mais pesados e de maior complexidade na execução.

   Também não é fácil saber à partida todas as exigências legais necessárias para o início e a manutenção da atividade. "*É uma descoberta contínua (…) há uma complexidade muito grande quer ao nível operacional, quer ao nível laboral, quer ao nível fiscal*". "*Fazemos questão de cumprir*", mas parece que se está sempre em falta.

   Sugestão: Criação de um ponto de contacto único, com um interlocutor que informa sobre tudo o que é necessário, recebe a documentação e recolhe a validação das diversas entidades (licenciamentos, validação de REN e RAN, pareceres da APA, do ICNF, etc.).

   "*Uma coisa que eu gostaria muito que acontecesse no setor era uma tentativa* [efetiva] *de simplificação, uma espécie de novo Simplex* [específico do setor] para facilitar a vida a quem quer cumprir".

3) "*Carga fiscal não é um tema, mas o tempo fiscal é um tema*". Ao longo do mês, há necessidade de inúmeras interações com a autoridade fiscal, com a Segurança Social e outros organismos do Estado, que resultam num consumo excessivo de tempo.

   Sugestão: A emissão de uma guia mensal com todos os pagamentos devidos ao Estado pela empresa iria gerar ganhos de produtividade significativos na economia nacional.

4) *Recursos humanos*: a questão da falta de disponibilidade de pessoas para trabalhar na agricultura agora e no futuro. No caso do amendoal, há muita mecanização e automação, mas ainda assim é necessário trabalho sazonal para certas tarefas (o sistema em copa é semi-mecânico, requerendo alguma mão de obra na plantação e na colheita). Para isso, é preciso recorrer a empresas de serviços externos: a Duck River tem um caderno de encargos para essa prestação de serviços, que vai além dos requisitos legais.

   A necessidade de mão de obra não vai diminuir, antes pelo contrário. Há muitas destas empresas de prestação de serviços, nacionais ou estrangeiras, a funcionar bem, mas a grande procura pode gerar os abusos que são noticiados e outros que não chegam às notícias. O empresário dá o exemplo de um trabalhador cabo-verdiano a tempo inteiro que tem amigos que querem vir para Portugal integrar a equipa: o processo de legalização está em curso, mas não é simples.

   Sugestão: Promoção e facilitação da imigração regulamentada, e com condições, para evitar os abusos e o estrangulamento da atividade.

5) *Acesso a Internet de banda larga e a sinal de telefone portátil*. Por exemplo, em Ferreira do Alentejo, essa falta de largura de banda fixa e móvel, que impedia reuniões por *Teams* ou as comunicações do sistema de gestão agrícola integrado do terreno/tratores para o centro de controlo, resultando em registos com intermitências, levou a que tivessem de optar pela rede *Starlink*, que ofereceu condições técnicas de qualidade em condições económicas mais favoráveis do que as das operadoras nacionais. Noutras circunstâncias e locais, pode haver também intermitências no sinal da rede telefónica móvel.

6) *Duplicação de reportes a entidades*, como INE ou Banco de Portugal, além da Autoridade Tributária. A informação parece ser cruzada pelas entidades, mas continua a ser pedida em separado ao empresário, porque os sistemas funcionam autonomamente. A mesma informação, com pequenas diferenças, tem de ser comunicada a entidades oficiais diferentes; caso haja algum lapso, ele será notado pela entidade em causa que, apesar de saber a informação, obrigará à submissão de novo reporte.

   Sugestão: Automatização dos processos e compatibilização dos sistemas para a informação apenas ter de ser comunicada uma única vez.

Uma empresa recente e de gente jovem como a Duck River procurou desde o início "*desmaterializar e automatizar tudo o que era possível*", trabalhando com sistemas que permitem uma comunicação entre toda a equipa e com a banca, por exemplo, de forma totalmente automatizada e simples, bem como a gestão de todas as operações no campo recorrendo apenas ao telemóvel (*software* Wisecrop nacional; a Duck River também trabalha com esta empresa para melhorar as respetivas funcionalidades[10]).

"*Automatizar tudo o que não exija pensamento, sentido crítico, discussão, deixando mais tempo às pessoas para esta parte*." "*O desígnio de lutar por uma racionalidade*", controlando apenas o que tem de ser controlado: "*Devíamos investir em facilitar*."

[10] https://www.wisecrop.com/

Luís Fernando Bulhão Martins[11]

"*67 anos, engenheiro agrónomo, empresário agrícola e dirigente associativo*", nomeadamente na ANPROMIS – Associação Nacional de Produtores de Milho e Sorgo, na ANCPA – Associação Nacional de Criadores de Porco Alentejano e na Cersul, Agrupamento de Produtores de Cereais do Sul S.A., o primeiro agrupamento de produtores de cereais e oleaginosas do país, criado em 1990 e que reúne atualmente 170 agricultores da região, num total de 60 mil hectares, sendo membro do Clube Português dos Cereais de Qualidade. Este, por sua vez "*é o primórdio de uma associação interprofissional. Existe há* [24] *anos com o objetivo de juntar toda a cadeia de valor dos cereais de elevado valor acrescentado, nomeadamente, trigo mole panificável, trigos de força, trigos para* baby food*, trigo duro, cevada dística, gritz a partir de milho, com vista à obtenção de matérias-primas para alimentação humana que correspondam às exigências de qualidade do mercado e do consumidor*."[12] A Cersul criou também a Associação de Agricultores para a Agricultura de Precisão.

"*Temos uma exploração relativamente grande, bem equipada, situada no Alentejo interior em concelhos rurais muito fragilizados e com gravíssimos problemas em termos de indicadores demográficos. O aproveitamento é misto, conciliando atividades vegetais e animais em modo extensivo. Beneficiários de investimento público em regadio em cerca de 20% da Superfície Agrícola Utilizada (SAU) estamos, no entanto, relativamente limitados em termos de produtividade, dada a natureza algo deficiente da maioria dos solos e acentuada aridez do clima na região.*

No momento atual, podemos indicar como principais grupos de custos de contexto:

1. *Dificuldade no acesso aos mercados. Distância e custos elevados associados ao transporte. Organização da produção e concentração da oferta deficiente e cara. A agroindústria está quase sempre longe da produção;*
2. *Falta de mão-de-obra e quase total inexistência de prestadores de serviços na região. Dificuldades e custo muito elevado da formação em contexto de trabalho;*
3. *Difícil e morosa interlocução com a Administração Pública a todos os níveis, mas sobretudo nas áreas mais determinantes para o exercício da atividade agrícola – licenciamentos, acesso a apoios públicos e ao abrigo da Política Agrícola Comum (PAC), justiça, entre outros;*
4. *Custos derivados da grande desadaptação entre as exigências e os requisitos para o funcionamento legal das empresas e a especificidade da empresa agrícola. A administração tem um conhecimento cada vez menor do sector;*

[11] Depoimento recebido por escrito. Imagens de Luís Bulhão Martins, BA4 – Agriterra e Lusosem.

[12] Entrevista de Luís Bulhão Martins à Lusosem, 2015: https://www.lusosem.pt/noticias/a-lusosem-e-muito-conhecedora-do-mercado-das-sementes-de-cereais

5. *Reduzida contemplação da interioridade e dos seus custos nas políticas e nas prioridades e nível de acesso a incentivos financeiros e fiscais;*

6. *Discriminação muito negativa para as empresas de maior dimensão nos apoios públicos cada vez mais degressivos e plafonados, esquecendo a competitividade que a escala confere.*

Exemplo do desenrolar de uma candidatura no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020 (PDR 2020) a uma operação agroflorestal, à data ainda não resolvido:

1. *Candidatura inicial submetida no dia 31-03-2016.*

2. *Essa candidatura inicial só não foi aprovada no anúncio em que foi colocada devido a uma interpretação muito questionável – situação até parcialmente assumida pela própria Autoridade de Gestão do PDR (AG PDR) em reunião presencial mantida no dia 21-01-2019 (há quase 4 anos) – do então 2º critério de desempate "Maior percentagem de área de intervenção com espécies arbóreas indígenas". A nossa candidatura não foi aprovada nesse anúncio e teve que ser alvo de transição, mesmo quando os investimentos florestais propostos recaíam e recaem a 100% nas espécies azinheira e sobreiro que são consideradas espécies arbóreas indígenas.*

3. *Nessa reunião presencial foi igualmente indicado que, devido a também não concordarmos com a densidade final projetada que a AG PDR estava a apurar, haveria sempre lugar a reanálise, mesmo em casos em que se optasse por recorrer ao tribunal. O engenheiro responsável da Direção Regional de Agricultura e Pescas do Alentejo (DRAP AL) reanalisou e, quando entregou a reanálise, a AG PDR indicou que não haveria lugar a reapreciação, devido ao facto de a situação estar a ser resolvida em tribunal.*

4. *Em todo o caso, no dia 01-12-2020 (quase 4 anos após a candidatura inicial) submetemos, por só aí se ter tornado possível fazê-lo, a transição da candidatura para um novo anúncio.*

5. *Esta candidatura obteve "Parecer Favorável" (a 05-05-2021) e até uma "Decisão de Aprovação" (a 25-08-2021) mas, após pedirmos um esclarecimento basicamente apenas sobre o valor atribuído a uma das rubricas de investimento, foi-nos comunicado que, afinal, o Parecer era Desfavorável (a 15-10-2021) e mesmo que a candidatura era indeferida (a 09-12-2021).*

6. *Voltámos a contestar a decisão e recebemos novo Parecer Favorável (a 21-04-2022). Não concordámos com o novo parecer devido novamente ao valor unitário considerado para uma rubrica de investimento (a 09-05-2022). Recebemos outro parecer favorável em que essa rubrica era considerada, pela 1ª vez em 6 anos e meio após a submissão, 100% inelegível (a 21-07-2022). Logicamente, voltámos a contestar (a 24-07-2022).*

7. *A 05-12-2022 deram razão à nossa contestação e o projeto voltou à fase de reanálise, numa altura em que passaram praticamente 7 anos desde que a candidatura inicial foi apresentada.*

8. *A 21-12-2022 contactou-nos o técnico analista a referir que o problema está relacionado sobretudo com impedimentos de* software.

Numa época em que assistimos à redução de competências do Ministério da Agricultura e ao desmantelamento das estruturas de proximidade que tutelava, urge repensar a fórmula de exercício de influência e transmissão de preocupação que o sector agrícola merece na construção das políticas e no dia-a-dia da administração em termos gerais.

O atendimento e a consulta aos agricultores são fundamentais e devem obrigatoriamente ser previstos numa estrutura futura criada sempre a pensar na eficiência e competitividade do sector."

Armando Torres Paulo, Manuel Chaveiro Soares e José Correia
(em nome da Frutus)[13]

"José Correia: economista; contabilista certificado ligado a várias cooperativas; consultor da Frutus em Gestão e Fiscalidade desde a sua fundação em 1992.

Manuel Chaveiro Soares: engenheiro agrónomo; docente do Instituto Superior de Agronomia durante 24 anos; colaborador do Grupo Valouro desde 1982 e do Grupo Crédito Agrícola desde 2002; atualmente é também fruticultor e administrador da Frutus.

Armando Torres Paulo, com 3 filhos e cinco netos: agrónomo; fruticultor desde 1987 (pera Rocha do Oeste e maçã de Alcobaça); fundador da Associação dos Produtores Agrícolas da Sobrena (APAS) em 1989, da Associação Nacional de Produtores de Pera Rocha (ANP) em 1993, da Federação Nacional das Organizações de Produtores de Frutas e Hortícolas (FNOP) em 1997 e do Centro Operativo Tecnológico Hortofrutícola Nacional – Centro de Competências (COTHN-CC) em 2002; administrador da Frutus e da triPortugal."[14]

"A Frutus, enquanto Organização de Produtores, estrutura comercial e de apoio técnico de algumas dezenas de fruticultores, agradece a oportunidade de aqui expor alguns dos principais custos de contexto que limitam o maior desenvolvimento da fruticultura.

Não é o clima, nem o solo nem a capacidades das gentes da região Oeste que nos limitam. A grande maioria dos entraves são causados pelas deficientes atitudes da Administração. Não pretendemos que o Estado seja mais atuante, mas sim melhor atuante, principalmente que seja mais estruturante e também menos limitante do progresso e da inovação.

1. Das dificuldades enquanto Organização de Produtores

Embora os custos de contexto na sua generalidade sejam similares na maioria das atividades em Portugal, no caso concreto dos produtores frutícolas, sendo uma atividade fundamental no desenvolvimento do País, os procedimentos relacionados com os Programas Operacionais (PO) das Organizações de Produtores (OP) deveriam ser minimizados através da simplificação. Estas organizações são de facto a base que a União Europeia elegeu como estrutura de defesa dos fruticultores e como meio primordial de garantir o seu desenvolvimento num mercado concorrencial. Em Portugal, não ocorre o que acontece nos restantes países da UE, em que um projeto proposto por uma OP tem preferência e maior apoio que projetos de índole individual.

Nem sempre é claro para os fruticultores o papel desempenhado pelas diversas estruturas da Administração que regulam e acompanham as Organizações de Produtores. E essa dificuldade aumenta visto que entre elas não parece existir a fluidez de resposta e o contacto estreito que conduziriam à eficácia deste sistema.

---

[13] Depoimento recebido por escrito em resposta ao convite feito a Armando Torres Paulo. Imagens dos autores/Frutus e Agroportal.

[14] https://www.triportugal.pt/ e https://www.triportugal.pt/frutus-2/

Um exemplo atual e caricato será o facto de as OP terem de apresentar o seu plano plurianual até ao fim do ano de 2022, e à presente data, já no início de 2023, não existir qualquer orientação nem legislação. Face às orientações que serão promulgadas, os fruticultores terão de apresentar os seus planos devidamente orçamentados, justificados e aprovados, cujo início será o passado dia 1 de janeiro do presente ano. Difícil de acreditar que tal seja real!

Outros exemplos serão os inúmeros pedidos que as OP recebem da Administração, em que esta exige resposta em prazos por vezes inferiores a 24 horas. Ou o caso inverso de pedidos das OP cuja resposta por vezes tarda mais de 6 meses.

No mercado global para o qual produzimos, o facto de em Portugal os condicionalismos serem superiores aos dos nossos concorrentes é um grave fator limitante.

2. Do envelhecimento dos empresários e da falha das políticas de atração de jovens

No acesso à atividade são notórias as dificuldades de captação dos jovens, uma vez que muitos não sentem atratividade pela agricultura. Mas talvez a questão mais relevante para o futuro da fruticultura – e da agricultura portuguesa em geral – resida no envelhecimento da população ativa agrícola, que é em grande parte provocado pela falta de adesão das gerações mais novas. A média de idade dos agricultores está nos 66 anos – a mais elevada da União Europeia – e apenas 3,9% dos agricultores têm menos de 40 anos.

Esta situação tem levado os decisores políticos a concederem apoios para a instalação de jovens agricultores. Podemos interrogar-nos, porém, se, para além de óbvias razões de índole económica, o motivo do afastamento da agricultura não se prende também com outras razões, desde logo a débil recompensa que os pais retiram da atividade agrícola e a falta de reconhecimento social por uma atividade que consideramos nobre e imprescindível à sociedade. A prosperidade que atualmente se vive na União Europeia leva a que muita gente esqueça a relevância do mundo rural enquanto produtor de alimentos. De facto, a Administração não tem sabido encontrar uma única via que reforce a instalação dos jovens na agricultura, nem vias que garantam a sua permanência enquanto empresários agrícolas, sendo assustadoramente elevada a sua taxa de abandono. É assim desoladora a ineficácia das medidas que deviam garantir o rejuvenescimento dos empresários agrícolas.

Consideramos que só será possível garantir a atratividade para os empresários jovens se a atividade agrícola for economicamente frutuosa e compensada como tal.

Um exemplo do que poderá ser feito:

As dificuldades de mão de obra para as campanhas de fruta, nomeadamente nas colheitas que ocorrem no verão, são um outro custo de contexto que impede o normal desenvolvimento do sector. Sugere-se a implementação de um sistema simplificado de atração de jovens estudantes em férias (bem como de reformados), com base numa contratação simplificada e eventualmente apoiada com subsídio. Será uma forma de os jovens conhecerem e terem contacto com a natureza e o meio rural, possibilitando uma visão desse mundo e uma eventual adesão ao setor no seu futuro profissional.

3. Da água, que representa cerca de 85% do peso de uma pera ou de uma maçã

No que ao regadio diz respeito, atendendo a que a maioria do país dispõe de um clima mediterrânico, com as inerentes estiagens prolongadas, e que parte considerável dos pomares não beneficia de rega, atingindo, portanto, baixas produtividades – não suscetíveis de proporcionar aos fruticultores um rendimento aceitável –, convirá expandir o regadio, nomeadamente nas regiões com condições edafoclimáticas e com competências profissionais propícias à produção de fruta em moldes economicamente competitivos.

A solução pode passar pelos pequenos regadios individuais, mas se se pretende dar o salto para outra dimensão de capacidade competitiva nacional, será necessária a concretização de outro Alqueva, como o que se está desenhando para o Ribatejo e Oeste banhado pelo Tejo.

4. Do Estado enquanto pessoa de bem

No aspeto fiscal, o relacionamento com a Autoridade Tributária (AT) não é de todo fácil, muito embora se vá repetindo que os procedimentos vão ser simplificados. A AT instaura processos que poderiam ser resolvidos sem este recurso, o que, para além do tempo despendido, aumenta os custos de contexto das empresas. Deveria haver uma análise mais objetiva sobre cada processo de modo a evitar o constante adiamento da sua resolução, com o consequente arrastar no tempo. A opção da Administração de não analisar devidamente os casos, não tendo a coragem e a retidão de decidir a favor dos empresários quando estes têm manifesta razão, protelando decisões e preferindo perder em tribunal, tem sido um enorme entrave ao desenvolvimento. Tal comportamento condiciona muitas vezes os empresários a aceitarem penalizações incorretas, mas por vezes preferíveis a longuíssimas e onerosas contestações judiciais. Esta prática está de tal forma institucionalizada que são reconhecidos como positivos os poucos casos em que um alto responsável tem essa retidão e essa coragem de decidir em desfavor do Estado, mas em prol da justiça, perante a inquestionável razão dum empresário.”

Os custos de contexto e a implementação da PAC: vantagens da utilização de custos simplificados

LUÍS BARREIROS

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)

Os custos de contexto na gestão da PAC

A União Europeia (UE) tem vindo, desde há uma série de anos, a olhar a redução da carga administrativa como uma prioridade, de forma a reforçar a competitividade das empresas europeias. Em 2007, foi aprovado o primeiro Plano de Ação para reduzir em 25% os encargos administrativos sobre as empresas decorrentes da legislação da UE. Naturalmente, no sector agroalimentar a implementação da Política Agrícola Comum (PAC) assume um papel extremamente relevante em termos de custos administrativos para os beneficiários e para a própria administração.

Desde a aprovação do Plano da Ação, as sucessivas reformas da PAC e medidas adotadas nem sempre foram no sentido da simplificação. Se, por um lado, foi possível simplificar tirando partido da tecnologia, da mudança de processos e da atualização das obrigações, por outro lado, o aumento das exigências e os novos objetivos de política que foram sendo trazidos para a PAC aumentaram a sua complexidade.

Assim, a preocupação com a simplificação e a redução dos encargos administrativos continua atual e constitui uma das obrigações dos Estados-Membros na construção do novo PEPAC.

A PAC, direta ou indiretamente, é responsável pela maior parte da carga burocrática que afeta os agentes do sector. Esta burocracia reflete-se: nas candidaturas aos apoios e na obtenção dos elementos administrativos para a sua formalização; nos pedidos de pagamento e nos controlos a que estão sujeitos; no cumprimento de obrigações administrativas (identificação animal, licenciamento, comunicações obrigatórias, entre outros).

Para analisarmos a questão da simplificação e da redução de custos de contexto nesta área, temos de olhar para as diferentes medidas e respetivos modelos de gestão operacional. Assim, genericamente, as medidas dividem-se em dois grandes grupos: as medidas SIGC (Sistema Integrado de Gestão e Controlo) e as medidas não SIGC. As medidas SIGC são aquelas que integram o Pedido Único de Ajudas e correspondem a apoios pagos anualmente, que têm como base a área ou os animais e cuja gestão assenta num conjunto de sistemas de informação como o Sistema de Identificação Parcelar (iSIP), o Sistema de Identificação dos Beneficiários (IB), o

Sistema Nacional de Informação e Registo Animal (SNIRA), entre outros.

Estas medidas, apesar de abrangerem um número muito elevado de beneficiários anualmente, cerca de 173 000 só no Continente, e de pedidos de apoio[1] têm um processo operacional bastante otimizado, limitando muito os custos de contexto para esses beneficiários. Isto resulta do facto de as medidas assentarem em informação constante em bases de dados, na possibilidade de fazer controlos utilizando a deteção remota, na verificação material das obrigações e, só residualmente, na análise documental. Estas características conduzem a um elevado nível de automatização na sua implementação, o que permite que as candidaturas sejam rececionadas, analisadas, controladas e pagas no mesmo ano civil.

No que se refere às medidas não SIGC a situação é completamente distinta: trata-se de medidas muito diferentes entre si, com um número de beneficiários bastante mais reduzido, normalmente associadas a investimento. Por estas e outras razões, têm um modelo operacional normalmente assente em concursos, com base em projetos individuais, com a apresentação de orçamentos, licenças e pareceres. Os pedidos de pagamento são feitos com base em despesa efetuada e com necessidade de validação dos documentos de despesa e os controlos, para além de verificarem a execução material, verificam igualmente a componente contabilística. Naturalmente, neste tipo de processos, os custos administrativos e de contexto sobem significativamente, desde os gerados pela documentação necessária e respetiva validação, aos produzidos pelo consumo de tempo que exige aos beneficiários. A morosidade inevitável do processo administrativo representa também um elevado custo de contexto para as empresas, dado o grande intervalo de tempo que decorre entre a decisão de investimento e as diferentes fases do processo de concessão do apoio (decisão de aprovação, contratação, execução e pagamento).

A questão que se coloca é se será possível atuar ao nível das medidas de apoio ao investimento, por forma a tornar todo este processo mais simples e mais célere, reduzindo os custos associados ao processo administrativo quer para o beneficiário, quer para a administração.

Os custos simplificados como uma solução na vertente investimento

A resposta é: sim, é possível ao nível das principais medidas transformar o processo e reduzir significativamente os custos de contexto. A solução passa necessariamente pela utilização de forma mais generalizada das opções de custos simplificados (OCS).

Estas modalidades de apoio constituem uma metodologia alternativa ao modelo do reembolso baseado em custos reais e que se pretende mais eficiente. Os pagamentos aos beneficiários são baseados no progresso e nos resultados aprovados (para a candidatura) e alcançados e não na tradicional apresentação dos documentos contabilísticos.

Quando se utilizam OCS, os custos elegíveis de uma operação são calculados de acordo com um método predefinido, com base em realizações (*outputs*), resultados ou outros custos previamente identificados de forma clara, por referência a um montante unitário ou por aplicação de uma percentagem. As OCS são, portanto, um método para cálculo dos custos elegíveis de uma operação alternativo ao método tradicional que consiste no cálculo com base nos custos efetivamente incorridos e pagos.

Este é o ponto-chave das OCS, pois diminui e alivia significativamente a carga administrativa e a possibilidade de erro e consequente redução do apoio. Esta constatação relativa à redução do erro é reforçada pelo Tribunal de Contas Europeu (TCE) no seu relatório anual de 2017, onde refere que nas transações em que foram utilizados custos simplificados, não encontrou erros quantificáveis. Esta situação levou o TCE a concluir que os projetos que usam OCS são menos propensos a erros do que os projetos que usam custos baseados em faturas.

[1] Cada beneficiário candidata-se anualmente em média a 4 medidas, o que conduz a cerca de 700 000 candidaturas anuais.

O TCE também concluiu no seu Relatório Especial nº 11 de 2018 sobre «*Novas opções para o financiamento de projetos de desenvolvimento rural*», que as OCS podem levar a simplificações significativas e reduzir a carga administrativa tanto para os beneficiários, como para a administração.

Existem três tipos de OCS: o financiamento de taxa fixa, as tabelas normalizadas de custos unitários e os montantes fixos ou *Lump Sums*. No caso do financiamento de taxa fixa, as categorias específicas de custos elegíveis são determinadas por aplicação de uma percentagem, fixada *ex-ante*, a uma ou várias outras categorias de custos. Por exemplo, tendo por base um histórico de uma determinada medida, demonstra-se que os custos com um conjunto de despesas gerais (despesas administrativas, despesas com telefone, água, eletricidade, etc.) correspondem a uma determinada percentagem dos custos diretos com pessoal. Neste caso, poderia aplicar-se uma taxa fixa aos custos diretos com pessoal, que seria paga sempre em função do pagamento dos custos com pessoal e sem necessidade de comprovativos.

No caso dos montantes fixos, todos os custos elegíveis ou parte dos custos elegíveis de uma operação ou projeto são calculados com base num montante pré-estabelecido devidamente justificado, que é pago se as atividades e/ou realizações predefinidas forem concluídas.

Por exemplo, a realização de um estudo que implique a produção de um relatório e a realização de um seminário: nesta situação, o pagamento ocorre caso os *outputs* sejam executados, não há qualquer verificação de documentos de despesa, ou, caso não sejam totalmente executados, não há lugar a qualquer pagamento. Esta modalidade não obriga a que o montante fixo seja igual para todos os projetos num determinado concurso, podem ser determinados diferentes montantes fixos em função da análise da candidatura e dos orçamentos apresentados. Estes montantes ficam, no entanto, definidos na decisão de aprovação.

Por fim, a modalidade mais conhecida: as tabelas normalizadas de custos unitários. Neste caso, todos ou parte dos custos elegíveis de uma operação serão calculados com base nas atividades quantificadas, meios e recursos, realizações ou resultados multiplicados pelos custos unitários previamente estabelecidos. Esta modalidade pode ser utilizada em qualquer projeto ou parte de um projeto, sempre que seja possível definir quantidades relacionadas com uma atividade e respetivos custos unitários. Os custos unitários podem basear-se no processo, de forma a cobrir, através de uma estimativa tão exata quanto possível, os custos reais de realização de uma operação. Podem igualmente basear-se nos resultados ou ser definidos tanto com base no processo como nos resultados. Além disso, podem ser definidos custos unitários diferentes para atividades diferentes da mesma operação. O melhor exemplo que temos em Portugal é o Programa Vitis, onde são estabelecidos valores por hectare de vinha plantada em função de fatores como a região, a densidade de plantação, etc. Nestas situações, o pagamento é feito em função da execução material e sem necessidade de documentos de despesa.

A utilização de OCS tem também um conjunto de limitações, nomeadamente no processo de construção dos custos simplificados. Este processo é bastante exigente, uma vez que é necessário assegurar que os custos são fixados num nível adequado e têm por base uma metodologia justa, equitativa e verificável. Por outro lado, não faz sentido aplicar estas modalidades a medidas difíceis de padronizar ou em que o número de projetos é relativamente reduzido. No primeiro caso, porque podemos estar a excluir um elevado número de bons projetos simplesmente pelo facto de serem diferentes do padrão e, desta forma, a limitar a inovação. No segundo caso, o custo de adoção pode ser superior ao benefício. A adoção de OCS implica um trabalho importante, nomeadamente em termos de definição dos custos unitários, pelo que deve ser sempre feita uma análise custo-benefício na escolha das medidas onde aplicar as OCS.

As possibilidades futuras

As OCS abrem um enorme leque de opções para simplificar e reduzir os custos de contexto na implementação das medidas de investimento da PAC.

No entanto, para que, a adoção de OCS atinja todo o seu potencial é também necessário efetuar: uma reengenharia dos processos desde a candidatura ao pagamento; um uso mais intensivo de sistemas de informação; uma revisão das diferentes exigências ou normas nacionais, eliminando as desnecessárias. Normalmente, estes processos de transformação deparam-se com barreiras significativas, essencialmente, a resistência à mudança por parte de quem sempre trabalhou de uma determinada maneira e a dificuldade em perceber as vantagens da mudança.

Assim, a aposta deve ser feita numa adoção progressiva de OCS, começando por medidas onde podemos obter ganhos significativos imediatos, seja porque já temos a experiência e o conhecimento suficientes de outras medidas similares, seja porque têm uma carga burocrática muito elevada e os ganhos são óbvios. Tendo presente este princípio, começou a ser desenvolvido no âmbito da elaboração do Plano Estratégico da PAC (PEPAC) um trabalho com o objetivo de implementar um modelo assente em montantes fixos para a medida "Grupos Operacionais para a Inovação" (GO) e um modelo assente em tabelas normalizadas de custos unitários, idêntico ao utilizado no Programa Vitis, para a instalação de culturas permanentes, pastagens permanentes e florestas.

No caso dos GO, o modelo preconizado baseia-se na opção de custos fixos determinados na análise da candidatura, por forma a conseguir enquadrar a diversidade dos projetos. Paralelamente, prevê-se que os projetos apresentados sejam divididos em etapas (previamente definidas ou variáveis, conforme o projeto) com *outputs* definidos para cada uma. A verificação da razoabilidade dos custos é feita na análise da candidatura com base em histórico, orçamentos, etc., garantindo-se desta forma a possibilidade de fixar montantes diferentes por projeto. O projeto aprovado é contratualizado com um montante fixo para cada etapa e respetivo *output*, sendo que o pedido de pagamento deve ser efetuado após a conclusão de cada etapa com a apresentação do respetivo *output*. Os controlos não verificam documentos de despesa, verificam se os *outputs* são reais, se as diferentes etapas foram integralmente cumpridas e os *outputs* entregues. Preconiza-se igualmente que o líder da Parceria[2] passe a ser o único ponto de contacto com a administração (apresenta candidatura, assina termo de aceitação, faz pedido de pagamento, recebe apoio), uma vez que deixa de ser necessária a verificação de documentos de despesa e fluxos financeiros dentro da Parceria.

Já para a instalação de culturas permanentes, pastagens permanentes e florestas preconiza-se a adoção de um modelo de operacionalização similar ao Vitis. A adoção desta abordagem implica que os projetos que incluam outros investimentos na exploração, para além dos relativos à instalação da cultura, onde se inclui investimentos como sistemas de rega, sejam divididos em dois projetos autónomos. Um referente à plantação/instalação, que além de ser totalmente em custos unitários, teria um processo de candidatura, análise, pedido de pagamento e controlo semelhante ao utilizado para as medidas SIGC e Vitis. A segunda componente, que pode ter ou não custos simplificados, além de custos reais teria o processo clássico de candidatura, análise, pedido de pagamento e controlo, das medidas de apoio ao investimento FEADER. Esta é, aliás, a situação em que se encontra qualquer beneficiário que recorra atualmente ao Vitis para a reestruturação da vinha e que tem de recorrer ao Programa de Desenvolvimento Rural (PDR) 2020 para os outros investimentos.

Porquê esta opção e não simplesmente calcular os custos unitários por hectare para as plantações e manter o processo como existe atualmente no PDR 2020? A razão é simples: é na reengenharia do processo e na automatização que se obtêm os grandes ganhos de eficiência. A utilização do custo unitário simplifica bastante, mas só por si é insuficiente. A título de exemplo, podemos olhar para caso do Vitis, que utiliza custos simplificados há muitos

[2] A medida GO destina-se a Parcerias de várias entidades de natureza pública e privada, envolvendo agricultores, organizações de produtores, centros de investigação etc. No PDR Continente, apesar de haver um papel particular para a entidade líder da Parceria e uma candidatura conjunta, todos os parceiros têm de apresentar as suas candidaturas individualmente e os respetivos pedidos de pagamento.

anos. Até 2014, o processo administrativo manteve-se o tradicional, essencialmente assente em análise documental. A partir de 2014, o processo foi objeto de uma reengenharia, passando a utilizar mecanismos idênticos aos utilizados nas medidas SIGC, tais como: candidatura *online*, pré-preenchimento de formulários com informação validada, utilização do iSIP como base das candidaturas, etc. Um dos objetivos desta reengenharia foi a eliminação de erros nas candidaturas através de validações robustas, automatização sempre que possível na fase de análise de candidaturas, pedidos de pagamento e processamento de resultados de controlo. Esta mudança teve os seguintes resultados: o tempo médio de análise de uma candidatura passou de 1h30min para 15min; o tempo médio de análise de um pedido de pagamento passou de 1h30min para 30 min, incluindo processamento de controlos de campo. Assim, a poupança de tempo por candidatura, desde a análise ao pagamento, foi de 2h45min o que se considerarmos 2 000 candidaturas anuais representa uma poupança de 4 500 horas/ano.

Esta análise é feita na perspetiva das horas gastas pela administração, mas naturalmente a poupança reflete-se na celeridade de resposta da administração, quer em termos de decisões quer de pagamentos.

A adoção de um modelo deste tipo, para além da determinação de custos unitários por cultura, implica uma análise detalhada das condições de elegibilidade, das condicionantes de base geográfica e dos pareceres solicitados neste tipo de investimento. Isto é, uma eliminação de tudo o que seja excessivo e uma adaptação dos sistemas de informação para que, sempre que possível, a informação de base geográfica seja ligada ao iSIP. Este último aspeto é essencial para permitir a automatização dos processos e a eliminação da necessidade de análise pelo técnico de documentação.

Conclusão

A adoção de OCS nas medidas de apoio ao investimento pode ter um impacto muito relevante na redução dos custos de contexto associados ao investimento na agricultura. Para alcançar o potencial máximo desta modalidade de apoio é necessário rever e automatizar processos, ou seja, fazer a reengenharia desde a candidatura ao pagamento. Os ganhos de eficiência nestes processos podem reduzir significativamente o tempo entre a candidatura e a conclusão do investimento, nomeadamente na instalação de culturas permanentes, pastagens permanentes e floresta, permitindo assim que futuros concursos sejam lançados tendo em conta o ciclo de instalação das culturas. Uma transformação deste tipo dá uma maior previsibilidade aos investidores, não só quanto aos prazos de decisão e de execução do investimento, mas também quanto aos valores a receber.

A experiência adquirida na implementação das medidas preconizadas constituirá uma importante base para alargar as OCS a outras medidas de apoio ao Investimento.

Referências

Study on administrative burden reduction associated with the implementation of certain Rural Development measures (2011) (https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4a92d9e8-d7f9-49c9-af3c-444acff6ec04)

Comunicação da Comissão «Orientações sobre a utilização de opções de custos simplificados no âmbito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) – versão revista (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0527(02))

Relatório Especial nº 11 de 2018 - Novas opções para o financiamento de projetos de desenvolvimento rural: mais simples, mas não centradas nos resultados (https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/sco-11-2018/pt/)

Sistemas de Informação e a sua contribuição para a redução de custos de contexto

FÁTIMA LEITÃO

Diretora do Departamento de Gestão e Controlo Integrado, Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. (IFAP)

A transformação digital é responsável por enormes mudanças na sociedade mundial, marcadas pela utilização de diferentes vias tecnológicas para melhorar o desempenho e otimizar resultados de empresas, de instituições e da agricultura.

A evolução constante das novas tecnologias possibilitou que estas se adaptassem a qualquer atividade produtiva, como é o caso do setor agrícola, em que a utilização de diversos tipos de sensores, bem como de máquinas e demais sistemas integrados constituem elementos que demarcam a presença dessas novas tecnologias no âmbito da produção agrícola. Esta presença leva também a uma maior consciência ambiental, com a substituição de fertilizantes de base química por fertilizantes de origem mais "natural" ou um controlo de pragas também ele cada vez mais natural, recorrendo a substâncias presentes na natureza, ou a controlo biológico.

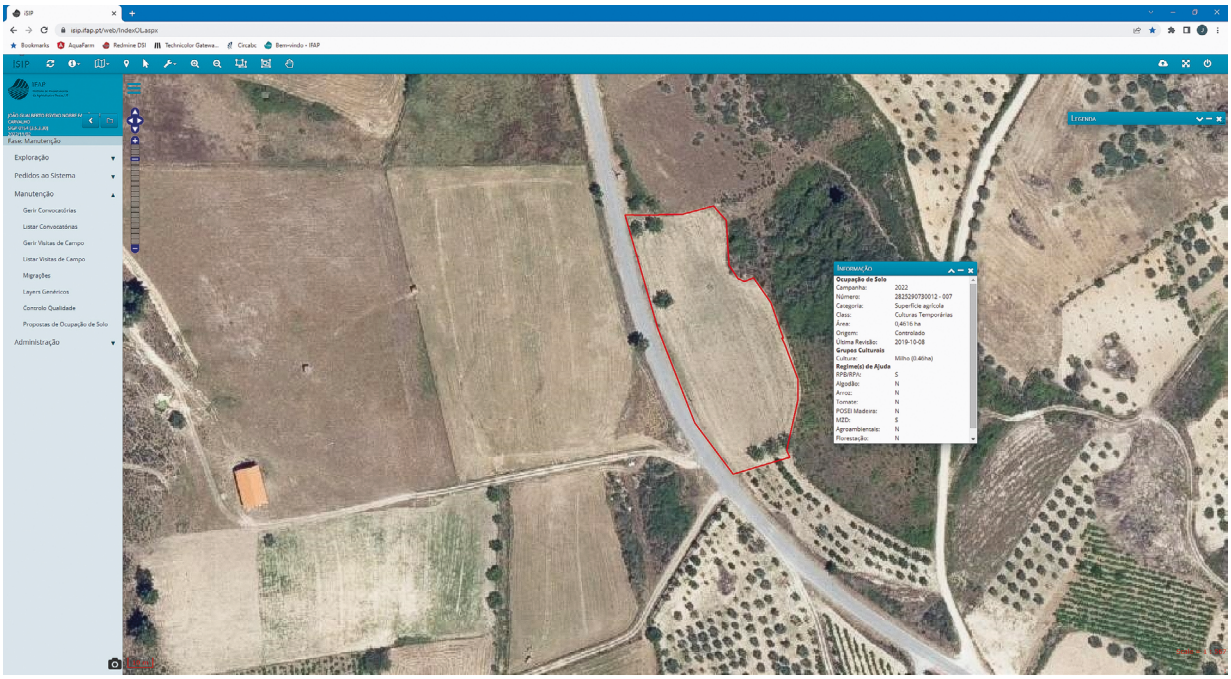
Por exemplo, com recurso a imagens de satélite, o agricultor pode identificar áreas com deficiente desenvolvimento vegetativo, ajudando-o a identificar o motivo, como uma falha no equipamento de rega ou de fertilização, maximizando assim a produção final.

O agricultor passou a poder controlar melhor a produção e a qualidade desta, a redução de custos de produção e a limitação de riscos na atividade agrícola. Mas embora se denotem inúmeras vantagens da aplicação das tecnologias digitais na agricultura, que pode desta forma gerar uma conciliação entre sustentabilidade e produção agrícola, é também necessário salientar o investimento em qualificação da mão-de-obra, por forma a atingir o máximo potencial da tecnologia. Este desafio é também uma oportunidade para melhorar a qualificação e a remuneração dos trabalhadores no setor agrícola.

Não podemos esquecer também as maiores exigências dos consumidores, que hoje começam a ter, além de consciência "sustentável", uma consciência "local" e tecnológica, exigindo conhecer a rastreabilidade dos alimentos que consomem: quem produziu, como foi produzido e onde foi produzido. Também aqui as novas tecnologias têm um papel fundamental a desempenhar no aumento da transparência de toda a cadeia alimentar.

Como se está a assistir, o futuro da agricultura é muito tecnológico, quer a nível da produção quer a nível da cadeia alimentar. Certamente não haverá consensos nesta matéria, pois haverá vozes a favor e

Imagem 1 – Aplicação iSIP, mostrando uma parcela identificada e declarada com milho, sobre um ortofotomapa



vozes contra, mas sem dúvida a tecnologia está instalada, quer queiramos ou não.

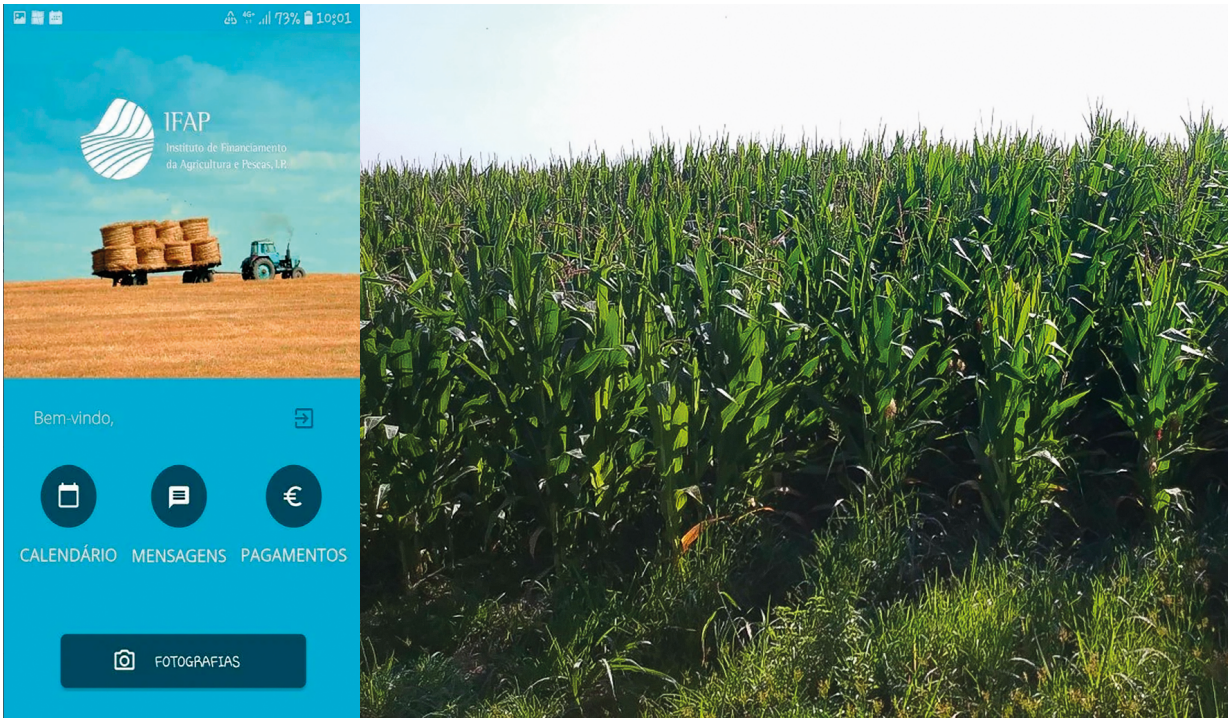
O desenvolvimento de novas soluções digitais, suportadas na interoperabilidade entre sistemas de informação de diferentes entidades, conjugada com a informação fornecida por satélites, *drones*, sensores implementados no terreno ou mesmo informação proveniente dos telemóveis, e no final tratada com recurso a algoritmos de Inteligência Artificial, passaram a fazer parte também da vida da administração pública que leva até ao agricultor ferramentas que lhe permitem tirar melhor partido dos subsídios quer comunitários quer nacionais que contribuem para que a agricultura se torne um setor atrativo e com criação de riqueza.

Para o agricultor, as tecnologias digitais tornaram-se um aliado, tanto para reduzir custos como para alcançar altos patamares de produtividade ao final de cada cultura.

O Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. (IFAP) é a entidade nacional responsável pelo desenvolvimento e funcionamento dos sistemas de apoio às ajudas nacionais e comunitárias no âmbito da Política Agrícola Comum (PAC), salientando-se o Sistema de Identificação dos Beneficiários (IB), que disponibiliza toda a informação do registo dos beneficiários, o Sistema de Informação e Registo Animal (SNIRA), que trata toda a informação de registo e movimentação dos animais das espécies bovina, ovina e caprina, o Sistema do Regime de Exercício da Atividade Pecuária (SiREAP), que trata da informação relativa aos processos de Registo das Atividades Pecuárias e o Sistema de Identificação Parcelar (SIP), que disponibiliza um conjunto de ferramentas e dados geográficos da propriedade, como a identificação e a localização das parcelas agrícolas e florestais, baseado em ortoimagens (fotografias aéreas). Estes sistemas permitem ao agricultor, de forma simples, cumprir as suas obrigações e identificar culturas, operações culturais e etapas de produção. O SIP permite também funcionalidades exclusivas, como a identificação de superfícies em abandono ou arbustivas, que permitem melhorar o controlo e a atividade agrícola das explorações.

A evolução das novas tecnologias no âmbito da PAC, levou o IFAP, I.P. a desenvolver e modernizar as suas aplicações, nomeadamente os processos de candidaturas, a criar uma aplicação para telemóvel

Imagem 2 – Interface de entrada da aplicação IFAP mobile e fotografia desta no SIP



para obter fotografias georreferenciadas, a utilizar técnicas robotizadas para a validação automática de processos ou mesmo a implementar um sistema de monitorização de culturas através de imagens de satélite.

Para o desenvolvimento de alguns destes projetos inovadores, o IFAP conta com a colaboração das universidades. A título de exemplo, o sistema de controlo por monitorização teve o seu início num projeto de investigação efetuado pela Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa (FCUL), estando o Instituto Superior Técnico (IST) a colaborar com o IFAP no sentido de implementar outras soluções.

A monitorização de culturas consiste num processo automático e sistemático de controlo da declaração dos agricultores, baseado em algoritmos de inteligência artificial de classificação e análise de séries temporais de imagens de satélite. Esta tarefa está a ser realizada com dados resultantes dos satélites Sentinel do Programa Copernicus da Agência Espacial Europeia (ESA), mais concretamente o Sentinel 2, que disponibiliza imagens com elevada frequência,

Imagem 3 – Satélite Sentinel 2 e Mapa NDVI obtido a partir de uma imagem do Sentinel 2 (13 de junho de 2022)

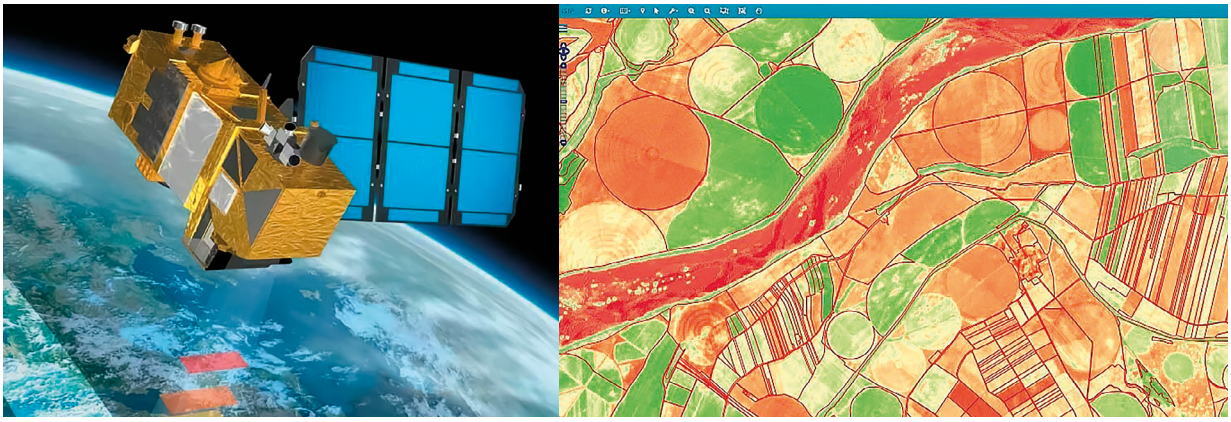
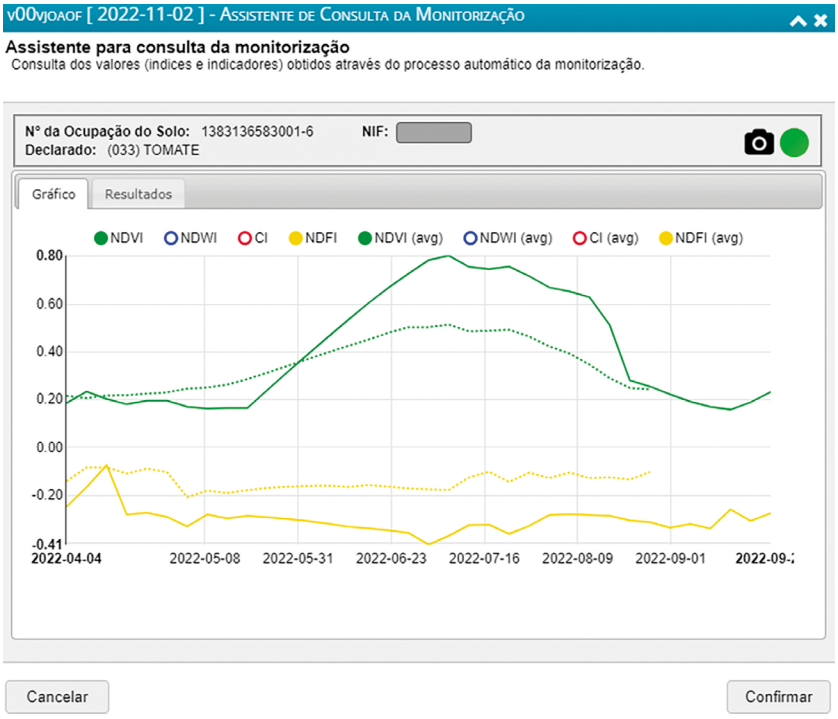


Imagem 4 – Resultado do tratamento da informação das imagens do Sentinel 2 aplicado a uma parcela de tomate, que resultou na validação automática da cultura



facilitando assim o acompanhamento do conjunto das superfícies agrícolas.

Perante a abundância de dados proporcionada pelo Programa Copernicus, o IFAP passou a proceder à sua recolha e tratamento de forma sistemática e automatizada, de forma a validar os dados declarados pelos agricultores nas suas candidaturas do Pedido Único, ou seja, verificar o cumprimento das condições de elegibilidade, requisitos e demais obrigações, substituindo alguns dos atuais controlos no local por controlos por monitorização, como é já o caso do arroz e do tomate para a indústria.

Na validação dos resultados da classificação automática, o IFAP contou com a colaboração de agricultores, Direções Regionais de Agricultura e Pescas (DRAP) e Associações de Agricultores, que voluntariamente forneceram de forma regular fotografias georreferenciadas de parcelas com arroz ou tomate e que serviram para efetuar o acompanhamento da cultura no terreno e assim validar os resultados do algoritmo de classificação e proceder ao correto pagamento dos prémios.

Sempre que se verifique a existência de uma dúvida numa cultura candidata a um apoio, o agricultor pode esclarecer a situação fornecendo ao IFAP fotografias georreferenciadas, recorrendo à aplicação para dispositivos móveis – APP IFAP Mobile – e atestar, assim, a existência da cultura, requisito essencial à atribuição do apoio.

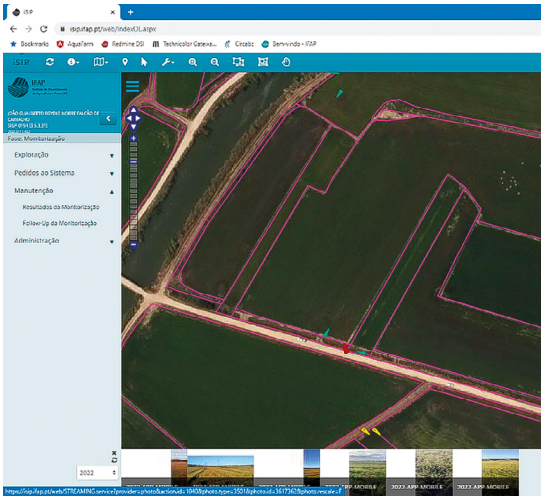
As fotografias obtidas através da aplicação APP IFAP Mobile constituem o meio mais eficaz e menos dispendioso para o agricultor, uma vez que as fotografias são enviadas de forma imediata para os sistemas do IFAP e, devido aos seus requisitos (fotografias com georreferenciação), são consideradas como elemento de prova neste procedimento.

As inspeções físicas no terreno só serão efetuadas em último recurso, ou seja, se os elementos de prova recolhidos com recurso à aplicação APP IFAP Mobile não conduzirem a resultados conclusivos, o que acarreta uma redução significativa de custos para a administração.

Para a futura PAC, a declaração da cultura no Pedido Único de 2023 será apresentada sobre representação gráfica da exploração agrícola, com imagens de suporte (o ortofotomapa mais recente, imagens de Sentinel 2 ou outras imagens que se encontrem disponíveis) que, através de análise visual, permitirão delimitar as folhas de cultura de uma forma mais correta.

Com a evolução tecnológica e o aperfeiçoamento deste método de controlo através de imagens de satélite, certamente que este será o método mais eficaz e económico nessa futura PAC, contribuindo, desta forma, para dissuadir o incumprimento das regras, reduzir o erro e assegurar a continuidade do financiamento ao setor.

Imagens 5 e 6 – Visualização das fotografias georreferenciadas no mapa e exemplo de uma fotografia remetida ao IFAP a fim de evidenciar a presença de arroz na parcela



Quando falamos de sistemas inteligentes, não podemos deixar de falar da interoperabilidade e partilha entre sistemas, salientando-se a validação de dados do Cartão de Cidadão ou de contas bancárias, entre outros que permitem aferir com segurança a identificação de todos os beneficiários, bem como garantir os pagamentos corretos a estes.

A utilização da tecnologia de reconhecimento ótico de caracteres (OCR – Optical Character Recognition), no âmbito dos pedidos de pagamento/apoio, que permite a leitura das informações presentes em documentos comprovativos e o pré-preenchimento automático de alguns campos, permite aumentar a qualidade da informação recolhida e em simultâneo diminuir os custos relacionados com os sistemas de controlo e validação dos pedidos.

Sem dúvida que a leitura automatizada de documentos para integrar documentos físicos com o mundo digital, cada vez mais utilizada, permite ganhos de produtividade, melhor gestão de tempo e flexibilidade administrativa, tornando os processos mais seguros, confiáveis e ágeis para a administração e para os produtores.

Também a aposta no regime de "custos simplificados" ao nível do investimento, cada vez mais reforçada, leva a que a execução dos projetos seja mais simples, para o beneficiário na candidatura com formulários simplificados e para a administração que foca o controlo na execução e na realização física em detrimento da validação das despesas.

O IFAP, na implementação do Plano Estratégico da PAC (PEPAC), continuará a apostar no desenvolvimento de sistemas de gestão de informação geográfica com exploração de novos dados de inteligência artificial, nomeadamente a classificação de fotografias georreferenciadas de forma automática, um projeto em curso em colaboração com o Instituto Superior Técnico.

Este PEPAC traz também desafios adicionais de desenvolvimento de novas ferramentas e celebração de novas parcerias, com recurso a sistemas de informação robustos e adaptados para dar resposta às necessidades de implementação e avaliação de desempenho do Plano Estratégico.

A evolução tecnológica aplicada à agricultura, com a informação proveniente das bases de dados da administração pública, o processamento de imagens de satélite e a partilha de dados fornecidos pelo agricultor durante o registo do exercício da sua atividade agrícola, permitirá a redução da carga burocrática, a adoção de novos modelos de apoio mais ajustados à realidade das zonas rurais, aumentando, assim, a eficácia e a eficiência das intervenções da PAC para uma agricultura mais sustentável.

Contributos para uma pecuária mais competitiva

MANUEL CHAVEIRO SOARES

A moderna produção animal que vem sendo exercida entre nós com crescente eficiência teve início em meados do século passado, em consequência dos avanços científicos obtidos principalmente nos domínios do melhoramento genético, da nutrição, do condicionamento ambiental e da profilaxia – tendo esta permitido o desenvolvimento da pecuária de maneira concentrada. De assinalar o contributo relevante que a moderna pecuária proporcionou à balança alimentar portuguesa, nomeadamente no que concerne ao aumento substancial do consumo *per capita* de proteína animal, a que acresce o prazer proporcionado pelos alimentos de origem animal, devido às suas propriedades organoléticas, especialmente textura e sabor.

Atualmente, a importante atividade económica em apreço defronta-se entre nós com alguns custos de contexto, alguns de índole burocrática e um de natureza estrutural, correspondente a um dos maiores desafios com que presentemente a sociedade portuguesa se defronta: o inverno demográfico.

No que à burocracia diz respeito, começo por referir os obstáculos que se registam na área do ambiente.

Assinale-se, todavia, como nota muito positiva, a recente aprovação em Conselho de Ministros do denominado Simplex Licenciamento, que elimina custos de contexto – que não tinham uma mais-valia ambiental –, em ordem a fomentar a competitividade, o investimento e o crescimento – em sintonia com as recomendações de diversas instituições internacionais.

No entanto, o aludido Simplex não contempla qualquer alteração às normas regulamentares atinentes ao Plano de Gestão de Efluentes Pecuários (PGEP), designadamente estrumes e chorumes. Acontece, porém, que as empresas pecuárias experimentam as maiores dificuldades para conseguirem a aprovação dos respetivos PGEPs, aguardando não raro vários anos para que sejam autorizadas a encaminhar os seus efluentes com vista à sua valorização agrícola.

Estas dificuldades persistem, mesmo após o Ministro do Ambiente e da Ação Climática ter defendido na Assembleia da República, em 13 de abril de 2021, a valorização agrícola como o principal destino dos efluentes pecuários, afirmando (*sic*) «*ideal é mesmo a valorização e a valorização mais imediata é, obviamente, feita pelo espalhamento*». O aludido ministro acrescentou (*sic*): «*onde uns veem efluentes e solos saturados, a Estratégia Nacional para os Efluentes Agropecuários e Agroindustriais vê fósforo e azoto que os solos mais pobres do país necessitam*».

Poderíamos ainda acrescentar que 70% dos solos portugueses são muito pobres em matéria orgânica e que esta é a base da fertilidade dos solos, aumen-

tando a retenção da água e assim diminuindo a erosão hídrica – grave problema ambiental. Ademais, a matéria orgânica constitui o principal reservatório de carbono dos ecossistemas terrestres, reduzindo deste modo os gases com efeito de estufa na atmosfera.

Apesar de todos os benefícios de índole agronómica e ambiental supramencionados, a aprovação dos PGEPs continua a experimentar grandes dificuldades. E, curiosamente, com exceção das zonas vulneráveis, a aplicação de fertilizantes inorgânicos, designadamente adubos azotados e fosfatados (todos importados) não requer qualquer autorização por parte das entidades oficiais.

Ainda no âmbito dos obstáculos com que o setor pecuário se defronta no domínio ambiental, importa assinalar as dificuldades que enfrenta no que concerne à autorização para construção de novas instalações – o que não deixa de contribuir para a estagnação económica portuguesa das duas últimas décadas.

Com efeito e baseando-me no conhecimento que tenho do setor, posso ilustrar as dificuldades supramencionadas com um exemplo respeitante à pretensão de reconstruir um edifício destinado a pavilhão avícola: o pedido de informação prévia de reconstrução foi apresentado na respetiva Câmara Municipal a 22 de outubro de 2019 e posteriormente veio a ser apreciado por 21 entidades oficiais distintas, entre elas a Agência Portuguesa do Ambiente (APA), onde o requerimento deu entrada em 14 de janeiro de 2022, tendo a referida Agência requerido alguns esclarecimentos adicionais em 14 de outubro de 2022. Os esclarecimentos solicitados foram comunicados em 2 de novembro do mesmo ano, sem que até à data em que é redigido o presente documento (12 de janeiro de 2023) o operador tenha recebido qualquer informação. Esta situação deve-se, possivelmente, ao insuficiente quadro de técnicos adstritos à aludida Agência, o que é compreensível se tomarmos em consideração que, sem crescimento económico e com aumento das despesas sociais, torna-se cada vez mais difícil para o Estado português dotar os serviços públicos com funcionários em número suficiente de molde a conferirem a eficiência desejável aos mesmos. Todavia, este tipo de atrasos, em que no exemplo em análise desde o primeiro passo para a reconstrução de um edifício até hoje já decorreram cerca de três anos, compromete o investimento, na medida em que entretanto os custos de produção sofreram um incremento notável. O caso em apreço é particularmente grave pois põe em causa a competitividade da futura produção, que deveria destinar-se predominantemente a mercados externos (estes representam atualmente já 50 por cento do volume de negócios da empresa).

Por coincidência, e ainda a propósito da presumível falta de funcionários públicos, tive nesta data conhecimento de que a APA pediu uma resposta a um correio eletrónico que terá enviado há cerca de sete anos a um operador e à entidade coordenadora, e como ainda não recebeu nenhuma resposta propõe-se extinguir uma licença ambiental. Acontece, porém, que pelo menos o operador não recebeu o correio eletrónico em causa, e o mesmo terá provavelmente acontecido também à entidade coordenadora.

Também no âmbito do Ministério do Ambiente, refira-se que a legislação atribui a algumas contraordenações valores extremamente elevados e que consideramos desproporcionados, por vezes por razões simplesmente burocráticas (e.g. o envio trimestral e não mensal da comunicação do consumo de água de uma captação existente numa exploração pecuária pode ser considerado uma contraordenação muito grave, a que corresponde uma coima que pode atingir 100 mil euros).

No âmbito sanitário, deve assinalar-se a grave ameaça que o subsetor da produção avícola defronta, em consequência de ser autorizada a criação de aves ao ar livre. Estes animais estão portanto, muito expostos a aves selvagens não raro portadoras assintomáticas do vírus de gripe aviária de alta patogenicidade – com relevo para o subtipo H5N1 – que se dissemina rapidamente e causa doenças graves com mortalidade extremamente elevada. Segundo a Direção-Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV), na época de 2021/2022 os focos de doença obrigaram a eliminar mais de 47 milhões de aves de capoeira no território europeu, o que levou alguns destes países a considerar a aplicação de vacinas contra o vírus da

gripe supramencionado, à semelhança do que já se verifica noutras geografias. Além disso, agentes *aerogenes*, transmitidos por aerossóis como por exemplo as poeiras, designadamente micoplasmas, podem afetar severamente explorações avícolas vizinhas.

Refira-se também que, no caso dos ovos de consumo provenientes de galinhas criadas ao ar livre, não só se incorre nos referidos riscos sanitários, como também os próprios ovos são facilmente contaminados, nomeadamente por ratos transmissores de diversos agentes patogénicos.

No que respeita aos matadouros, desde há 30 anos que o Estado assumiu as funções de inspeção sanitária, mas, todavia, certamente pelas razões anteriormente aduzidas a propósito dos funcionários da APA, o número de inspetores é insuficiente e, como o trabalho é penoso, é frequente os médicos veterinários da inspeção pedirem mobilidade para outros serviços. Esta falta de inspetores afeta frequentemente os abates e, consequentemente, os empresários não conseguem cumprir os contratos com os talhos e as grandes superfícies; esta situação agrava-se quando alguns inspetores fazem greve.

No setor suinícola, a atual legislação requer bastante mais espaço para alojamento dos animais, o que eleva os custos de produção, tornando o setor português da suinicultura menos competitivo e contribuindo assim para o aumento do nosso já grande défice de carne de porco.

Não obstante, quero crer que o crescente envelhecimento demográfico do nosso país é ainda mais preocupante que a estagnação económica registada nas duas últimas décadas. Este severo inverno demográfico decorre da conjugação da baixa natalidade com o aumento da longevidade e também da emigração em idade fértil. Segundo o Instituto Nacional de Estatística (INE), por cada 100 indivíduos que saem do mercado de trabalho apenas ingressam 76, o que, entre outros inconvenientes, põe em causa o contrato intergeracional subjacente aos sistemas de segurança social (reformas) e de saúde (idosos), que presentemente já representam mais de metade do total da despesa pública portuguesa.

Este decréscimo da população ativa tem sido particularmente notório no setor agrícola, que, de facto, nas últimas três décadas registou uma quebra média de 30 mil trabalhadores por ano, baixando de 16% para 6% da população residente – o que se justifica em grande parte pelo abandono do cultivo de 1,3 milhões de hectares que deixaram de ser competitivos economicamente na sequência da reforma da Política Agrícola Comum (PAC) de 1992 e, adicionalmente, devido à crescente mecanização.

Além disso, importa reconhecer que a atividade agrícola deixou de ser atrativa para muitos jovens portugueses: 60% dos trabalhadores agrícolas têm 55 ou mais anos e apenas 3,9% têm menos de 40 anos. A esta situação não é estranha a carga fiscal que incide sobre o trabalho, conforme ilustro com o exemplo seguinte: a uma jovem técnica premiada pelo excelente desempenho zootécnico alcançado correspondeu em determinado mês uma remuneração de 4 619,63 €, tendo recebido o valor líquido de 2 705,91 €; ou seja, naquele mês, do valor que a empresa lhe pagou, o Estado reteve 11% para a Segurança Social e 31,4% como imposto sobre o rendimento, o que evidentemente não constitui um estímulo para o esforço extraordinário que a jovem terá desenvolvido.

Considerando o que precede, podemos concluir que o setor pecuário, entre outros, já não sobrevive sem imigração, o que por via de regra não favorece a atividade produtiva, porquanto a produção animal requer trabalhadores com formação profissional adequada, nomeadamente em termos de maneio, bem-estar animal, biossegurança e conhecimentos de informática. Ora, a referida formação requer bastante tempo e não é fácil de adquirir se o trabalhador não domina a língua portuguesa e não se fixa em Portugal por um período de alguns anos, como acontece com muitos imigrantes, designadamente indianos e nepaleses, que, embora prestem uma colaboração muito apreciada, por razões culturais e sociais regressam ao seu país de origem logo que amealham dinheiro suficiente para adquirirem uma habitação no mesmo, ou que, em alternativa, se deslocam para outros países aparentemente mais atrativos.

LEITURAS

CULTIVAR

S.m. Botânica. ***QUALQUER VARIEDADE VEGETAL CULTIVADA, SEJA QUAL FOR SUA NATUREZA GENÉTICA.***

Custos de contexto e desempenho das empresas portuguesas

ANA RITA MOURA

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)

Referência

TÍTULO: Custos de contexto e desempenho das empresas portuguesas
AUTORES: João Amador, Sónia Cabral, Birgitte Ringstad
EDITOR: Banco de Portugal, Revista de Estudos Económicos
TIPO DE DOCUMENTO: Artigo científico
LOCALIZAÇÃO DO DOCUMENTO: https://www.bportugal.pt/paper/custos-de-contexto-e-desempenho-das-empresas-portuguesas
IDIOMA: Português
NÚMERO DE PÁGINAS: 30
DATA DA EDIÇÃO: 2019

Palavras-chave: custos de contexto, desempenho das empresas, produtividade do trabalho, intensidade exportadora

As organizações internacionais realizam inquéritos regulares aos custos de contexto das empresas de vários países, obtendo indicadores que possibilitam comparações internacionais: e.g. *Global Competitiveness Index* (GCI) do Fórum Económico Mundial; indicadores do relatório *Doing Business* (DB) do Banco Mundial; indicadores do *Business Environment and Enterprise Performance Survey* (BEEPS) do Banco Mundial e do Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BERD). Contudo, estes inquéritos não procuram estabelecer relações de causalidade entre os custos de contexto e o desempenho das empresas. Existem poucos estudos de nível micro sobre o impacto dos custos de contexto no desempenho das empresas que os autores abordam no texto.

O artigo em análise procura explicar a relação existente entre os custos de contexto[1] e o desempenho

[1] "*Os custos de contexto correspondem a efeitos negativos decorrentes de regras, procedimentos, ações e/ou omissões que prejudicam a atividade das empresas e que não são imputáveis ao investidor, ao seu negócio ou à sua organização.*" (Fonte: INE)

das empresas portuguesas. Por outras palavras, tenta perceber se os custos de contexto interferem no desempenho das empresas, medido através dos indicadores de produtividade e de intensidade exportadora. Para tal, o estudo baseia-se em duas bases de dados do Instituto Nacional de Estatística (INE), combinadas através de um identificador único de empresa: o Sistema de Contas Integradas das Empresas (SCIE) que integra informação anual de balanços e demonstrações de resultados; o Inquérito aos Custos de Contexto (IaCC) de 2014, realizado sobre "*uma amostra aleatória estratificada por classe de dimensão (definida em termos de emprego e volume de negócios) e sector de atividade principal*" representativa das empresas não-financeiras. As questões IaCC são de natureza qualitativa (5 níveis de resposta) e estão organizadas em nove domínios de custos de contexto: início de atividade[2], licenciamentos[3], indústrias de rede[4], financiamento[5], sistema judicial[6], sistema fiscal[7], carga administrativa[8], barreiras à internacionalização[9], e recursos humanos[10], às quais acresce "*uma questão complementar sobre a importância de cada um dos nove domínios para a atividade da empresa*".

Numa primeira fase do estudo, são analisadas as respostas das empresas a cada questão, em cada domínio e em termos globais. Para cada questão individual, é calculado um indicador agregado (indicador de obstáculo) que resulta da média ponderada de todas as empresas para os 5 níveis considerados. Para cada domínio, é calculado um indicador compósito calculado através da média simples dos respetivos indicadores de obstáculo. Por fim, é calculado um indicador global que toma em consideração a questão adicional e o seu peso no estrato correspondente em termos de volume de negócios. O sistema judicial foi considerado o custo de contexto mais relevante, seguido dos licenciamentos e do sistema fiscal. Em termos globais, os custos de contexto apresentam uma "avaliação global intermédia".

Numa segunda fase do estudo, são relacionadas as respostas ao inquérito com os indicadores de desempenho económico das empresas – produtividade do trabalho (Valor Acrescentado Bruto por trabalhador) e intensidade exportadora (rácio entre as exportações totais de bens e serviços e o volume de negócios da empresa) – para analisar a relação entre a perceção dos custos de contexto e cada um dos indicadores de desempenho. "*Para associar o nível*

---

2 "*Neste domínio procura-se avaliar os custos de contexto associados ao processo de início de atividade de uma empresa, nomeadamente no que respeita ao tempo despendido, número de entidades envolvidas, requisitos legais e gastos financeiros. É um domínio particular e diferente dos restantes no sentido em que não está ligado à atividade corrente da empresa*." (Fonte: INE)

3 "*Neste domínio, pretende-se avaliar as dificuldades na obtenção dos diversos tipos de licenciamento (atividade, construção, etc)*." (Fonte: INE)

4 "*Este domínio refere-se a serviços de interesse económico geral, que abrangem, entre outros, telecomunicações, serviços postais, eletricidade, gás e transportes aéreo, rodoviário e ferroviário. O seu custo, a sua fraca qualidade ou, em alguns casos, mesmo a sua indisponibilidade podem constituir custos de contexto para as empresas*." (Fonte: INE)

5 "*Neste domínio pretende-se avaliar o grau de dificuldade no acesso às diversas fontes de financiamento, destinadas quer à atividade corrente quer ao investimento*." (Fonte: INE)

6 "*Neste domínio procura-se avaliar os custos das empresas associados ao recurso à justiça para resolução de problemas legais. Procura-se avaliar a presença de custos de contexto associados à resolução de disputas comerciais, laborais e fiscais, nomeadamente no que respeita à qualidade da legislação, à duração dos processos judiciais e aos custos envolvidos*." (Fonte: INE)

7 "*Este domínio destina-se a avaliar os potenciais custos de contexto decorrentes do cumprimento das principais obrigações tributárias – IRC, IVA e Segurança Social – no que respeita a uma carga fiscal demasiado elevada, à frequência dos pagamentos e à complexidade do processo de cumprimento*." (Fonte: INE)

8 "*Neste domínio pretende-se analisar os custos de contexto associados à obrigatoriedade da prestação de informação, de forma regular, nomeadamente de informação estatística e prestação de contas, bem como a celeridade na resposta por parte das entidades aos pedidos da sua empresa*." (Fonte: INE)

9 "*Muitas empresas para exercerem a sua atividade têm necessidade de se internacionalizarem, seja com o objetivo de aumentar o seu mercado e vendas, reduzir custos de produção ou outras razões. Pretende-se, desta forma, avaliar os custos de contexto associados à atividade internacional da empresa, nomeadamente no que respeita aos processos de importação e exportação (intra e extra UE), mas também aos concursos internacionais e à entrada da empresa em países terceiros através da abertura de estabelecimentos ou criação de filiais*." (Fonte: INE)

10 "*Neste domínio pretende-se avaliar os custos de contexto associados aos processos de contratação e despedimento de trabalhadores, formação e acreditação de competências e segurança e saúde no trabalho.*" (Fonte: INE)

de obstáculos em cada domínio com o desempenho das empresas, começamos por agregar as respostas de cada empresa numa variável compósita usando métodos de Item Response Theory (IRT)" com um modelo de resposta gradual para itens ordenados e uma vez obtido o nível de obstáculo latente associado a cada domínio de custos de contexto para cada empresa; ou seja, os domínios foram ordenados do mais relevante para o menos relevante, de acordo com as respostas de cada empresa, e depois separados de acordo com a resposta à questão complementar ("importante" e "não importante").

Observando as distribuições de *kernel* (estimativas de densidade de probabilidade) da produtividade para os casos em que o obstáculo latente (indicador compósito de cada domínio) é percebido como alto ou baixo verifica-se que, de modo geral, as respostas estão concentradas em empresas com menores produtividades, não existindo diferenças substanciais entre os pares de distribuições. Contudo, podem destacar-se algumas situações, por exemplo, as empresas que avaliam o nível de obstáculos em "sistema judicial" como alto e importante são também aquelas com uma menor produtividade do trabalho. Pelo contrário, para "barreiras à internacionalização", as empresas que consideram o nível destes obstáculos como baixo são também as menos produtivas[11].

Observando as distribuições de *kernel* da intensidade exportadora, para os casos em que o obstáculo latente é percebido como alto ou baixo verifica-se que, de modo geral, as respostas estão concentradas em empresas com menor intensidade exportadora. Por exemplo, as "*empresas que avaliam 'início de atividade' como um obstáculo alto também são aquelas com intensidade exportadora relativamente inferior. Pelo contrário, as empresas que consideram o nível de obstáculos associado a 'sistema judicial' como baixo são também aquelas com intensidade exportadora relativamente menor. Finalmente, para 'barreiras à internacionalização' (…), as diferenças entre as distribuições são reduzidas, mas existem mais empresas que consideram este domínio como um obstáculo alto entre aquelas com maiores intensidades exportadoras.*"

Numa terceira fase do estudo, como a comparação visual dos pares de distribuição de *kernel* não permite uma avaliação estatística quantitativa, foi estimado um conjunto de regressões descritivas que relaciona os domínios com o desempenho. O desempenho de cada empresa no ano t (variável dependente) depende da avaliação do custo de contexto para a atividade da empresa (0 – não-importante ou 1 - importante), a variável *dummy* (binária) da importância, e da avaliação atribuída ao custo de contexto, o obstáculo latente.

Os resultados demonstram que, para a equação com a variável dependente "produtividade do trabalho", "*O domínio 'recursos humanos' é o único que apresenta coeficientes negativos e significativos quer para a variável* dummy *da importância quer para o obstáculo latente*", sugerindo que os obstáculos ligados ao mercado de trabalho (e.g. processos de contratação e despedimento de trabalhadores, formação e acreditação de competências e segurança e saúde no trabalho) interferem negativamente na produtividade das empresas. Da mesma forma, se a variável dependente for a intensidade exportadora "*o domínio 'sistema judicial' é o único que apresenta estimativas negativas e significativas quer para os coeficientes da variável* dummy*, quer para o nível do obstáculo latente*", ou seja, os obstáculos ligados ao sistema judicial (e.g. resolução de disputas comerciais, laborais e fiscais, nomeadamente no que respeita à qualidade da legislação, à duração dos processos judiciais e aos custos envolvidos) apresentam um impacto negativo sobre a intensidade exportadora das empresas.

Por fim, são analisados de forma mais detalhada os custos de contexto "barreiras à internacionalização" para oito obstáculos: importação de bens – intra-UE, importação de bens – extra-UE, exportação de bens – intra-UE, exportação de bens – extra-UE, candidaturas a concursos internacionais, abertura de esta-

[11] Os autores chamam contudo a atenção que é necessário interpretar este resultado com alguma cautela, já que "*o número de empresas que responde é menor do que nos outros domínios*", com cerca de metade do total de empresas não o considerando aplicável à sua atividade.

belecimentos no estrangeiro, abertura de empresas filiais no estrangeiro, candidaturas a programas operacionais ou fundos europeus. As empresas que consideram estes custos como importantes para a sua atividade tendem a ser empresas com menores produtividades e maiores intensidades exportadoras.

Contudo, como o próprio artigo refere, existem algumas limitações em termos metodológicos: "*as respostas das empresas envolvem inevitavelmente uma avaliação subjetiva*" embora não exista outra forma de obter esta informação, uma vez que "*Dada a sua natureza difusa, as empresas são normalmente incapazes de quantificar os impactos destes custos nos seus balanços em termos monetários, mas podem reportar de forma qualitativa as suas perceções sobre o nível relativo dos diferentes obstáculos"*; pode acontecer que uma empresa considere o nível de obstáculos relevante em termos gerais, e pouco relevante para a sua atividade em particular, e vice-versa*;* "*os inquéritos dividem frequentemente a avaliação de uma determinada área de custos de contexto em várias questões, não fornecendo, portanto, uma avaliação direta de cada custo agregado*" obrigando ao estabelecimento de um indicador compósito; e "*o enviesamento de endogeneidade, associado principalmente à causalidade simultânea, torna difícil estabelecer um efeito causal robusto das restrições institucionais sobre o desempenho das empresas. Embora seja mais plausível que os custos de contexto afetem o desempenho das empresas do que o inverso, algumas variáveis omitidas podem constituir as verdadeiras determinantes quer do desempenho quer da avaliação dos custos de contexto*".

Conclusões

Os custos de contexto são considerados, de modo geral, entraves ou obstáculos à atividade/desempenho das empresas. *Grosso modo*, de um lado temos as empresas que desejam procedimentos mais simples e céleres por parte do Estado e, do outro lado, temos o Estado que pretende garantir o cumprimento da legislação, obrigando, por vezes, a procedimentos longos e burocráticos que dificultam o funcionamento das empresas.

Os custos de contexto podem surgir nas várias fases de desenvolvimento de uma empresa, do início de atividade (e.g. licenciamentos, acesso ao financiamento), passando pelo período de exercício da atividade (e.g. sistema judicial, sistema fiscal, prestação de informação, gestão dos recursos humanos), ao encerramento de uma empresa, e nas diferentes áreas de atuação da mesma (e.g. jurídica, recursos humanos, recursos financeiros, comercialização e internacionalização, assuntos fiscais, informática), com a atualização da legislação e respetivas implicações em termos de adaptação da empresa à nova legislação, que pode implicar maiores exigências/obrigações, nomeadamente nas relações com o Estado. As características de cada empresa (e.g. dimensão, Código de Atividade Económica – CAE, volume de negócios, localização, orientação exportadora) também terão influência na sua resposta (desempenho) às exigências em termos de custos de contexto.

"Os estudos de nível micro sobre a relação entre os custos de contexto e o desempenho das empresas ainda são relativamente escassos e apenas raramente são estabelecidas relações de causalidade". Assim, este estudo procurou perceber que custos de contexto são percecionados como relevantes (através do inquérito IaCC) e quais têm implicações na atividade da empresa, ou seja, no seu desempenho (através do SCIE). *"Neste artigo, mostramos que há aspetos dos custos de contexto que têm uma relação significativa com o desempenho das empresas. Porém, a evidência é ainda limitada e são necessários mais dados e análises empíricas ao nível da empresa para melhor informar as decisões de política."*

Embora não tenha sido possível estabelecer uma relação de causalidade entre os custos de contexto e o desempenho das empresas, foram detetadas algumas ligações estatisticamente significativas entre a avaliação das empresas sobre os custos de contexto e o seu desempenho, nomeadamente o impacto negativo dos obstáculos relacionados com o domínio "recursos humanos" sobre o indicador de produtividade e os obstáculos relacionados com "sistema judicial" sobre a intensidade exportadora. De facto, tal como referido no texto "*a regulamentação*

sobre contratações e despedimentos, segurança e a saúde no local de trabalho e o acesso das empresas a competências e qualificações específicas dos trabalhadores parecem ter influência na produtividade" e "*as instituições judiciais podem não apenas colocar obstáculos às atividades domésticas das empresas, mas também podem estar relacionadas com as suas operações internacionais*".

No futuro, poderia ser interessante detalhar esta análise por setor de atividade e por dimensão económica da empresa para perceber as principais dificuldades sentidas por cada tipologia de empresa. Também seria interessante conhecer o impacto dos custos de contexto sobre as empresas durante a crise pandémica da COVID-19 e, mais recentemente, durante a crise inflacionista impulsionada pela guerra na Ucrânia e os potenciais impactos sobre a atividade das empresas.

A evolução da qualidade na Administração Pública portuguesa 1974-2004

MANUEL LOUREIRO[1] E MARIA INÊS NOLASCO[2]

[1] *Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)*
[2] *Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA)*

Referência

TÍTULO: A evolução da qualidade na Administração Pública portuguesa
AUTORA: Maria Inês Nolasco
EDITOR: Cadernos BAD 2
TIPO DE DOCUMENTO: artigo
LOCALIZAÇÃO DO DOCUMENTO: http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/Qualidade_%20AP_Portuguesa-2004.pdf
IDIOMA: português
NÚMERO DE PÁGINAS: 8
DATA DA EDIÇÃO: 2004

Palavras-chave: qualidade; cidadania; diversidade

Neste artigo, a autora faz uma caracterização da evolução da qualidade na Administração Pública portuguesa desde 1974, fundamentada nos programas de governo e nas principais iniciativas legislativas desenvolvidas.

Inicia com a descrição de três períodos distintos, um de 1974 a 1985, outro de 1985 a 1995 e ainda outro de 1995 a 2004, fazendo uma análise de aspetos fundamentais da modernização do relacionamento da administração com os cidadãos com impacto nos "custos de contexto". Alguns dos passos dados são hoje tidos como adquiridos, tendo desaparecido da memória coletiva processos hoje considerados retrógrados.

Segue-se uma análise para verificar a possibilidade de estabelecer relações entre o caso nacional e a teoria dos 4 C, apresentada na 3ª Conferência para a Qualidade das Administrações Públicas da União Europeia. Os eixos de análise são os seguintes: Continuidade, Cooperação, Contexto e Coerência.

Naturalmente, o documento termina a sua análise no ano em que foi publicado e por isso não pode refletir a continuidade do trabalho que foi sendo desenvolvido desde então até aos dias de hoje, com exemplos de grande impacto no relacionamento da administração com os cidadãos, como, por exemplo, o programa SIMPLEX[1], criado em 2006, ou a iniciativa lançada em 2011 designada por "Licenciamento Zero"[2], concretizada com a publicação do Decreto-Lei n.º 48/2011 de 1 de abril[3], que no seu preâmbulo refere:

> "*Ao longo de quatro anos, o Programa SIMPLEX demonstrou que é possível melhorar a capacidade de resposta da Administração Pública, satisfazendo as necessidades dos cidadãos e das empresas de forma mais célere, eficaz e com menos custos, sem com isso desproteger outros valores, como a segurança dos negócios ou a proteção dos consumidores.*
>
> *Entre muitas medidas que reduziram custos de contexto para as empresas, destacam -se: i) a agilização do processo de constituição de sociedades comerciais, designadamente através dos serviços «Empresa na hora»*[4] *e «Empresa* online*»*[5]*; ii) a simplificação do Regime de Exercício da Atividade Industrial (REAI)*[6]*, compreendendo o sistema de informação que permite saber antecipadamente custos e prazos para o exercício de uma atividade, enviar o pedido de forma eletrónica e acompanhar o procedimento; iii) a concentração do cumprimento das obrigações de informação num ponto único, através da «Informação Empresarial Simplificada» (IES); ou iv) a desmaterialização do registo da propriedade industrial. Por sua vez, serviços como a «Casa Pronta»*[7] *— que, segundo o relatório* Doing Business *2011*[8]*, do Banco Mundial, permitiu a Portugal tornar-se o país do mundo onde é mais rápido registar a propriedade de um bem imóvel —, o «Nascer Cidadão»*[9]*, a «Segurança Social Direta»*[10]*, o «NetEmprego» ou o «eAgenda»*[11]*, entre outros, permitiram facilitar aos cidadãos o exercício de direitos e o cumprimento de obrigações.*" [Notas de rodapé dos autores]

Apresentam-se ainda duas referências que ilustram o esforço de simplificação e de redução de custos de contexto para os operadores económicos nos últimos anos, em Portugal e na União Europeia:

1. No portal ePortugal[12], a pesquisa por serviços dentro do tema *Ambiente e Território* dá acesso, atualmente, a 187 fichas de serviço. Estes serviços são prestados ou nos portais das entidades competentes (o portal encaminha para outros sites), ou na plataforma de serviços do portal ePortugal, com formulários específicos que desmaterializam todo o fluxo – pedido, envio de documentos (elementos instrutórios), pagamento, receção de resposta/licença/autorização ou outros.
2. O portal ePortugal sucedeu ao Portal do Cidadão e ao Balcão do Empreendedor. É o portal agregador de informação e serviços prestados pela Administração Pública dedicados a cidadãos e empresas.

---

1 https://www.simplex.gov.pt/
2 https://www.ama.gov.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/licenciamento-zero
3 https://files.dre.pt/1s/2011/04/06500/0188201904.pdf
4 https://justica.gov.pt/Servicos/Empresa-na-Hora
5 https://eportugal.gov.pt/espaco-empresa/empresa-online
6 http://www.rcc.gov.pt/RedesTematicas/Paginas/REAI---Regime-de-Exerc%C3%ADcio-da-Actividade-Industrial.aspx
7 https://www.casapronta.pt/CasaPronta/
8 https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB11-FullReport.pdf
9 https://justica.gov.pt/Servicos/Nascer-Cidadao
10 https://www.seg-social.pt/seguranca-social-direta
11 https://www.sns24.gov.pt/servico/marcar-consultas/
12 https://eportugal.gov.pt/; https://eportugal.gov.pt/servicos/; Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/2019 que cria o Portal «ePortugal»: https://bit.ly/3dpiqV1

De momento, está em curso a implementação do Regulamento (UE) 2018/1724 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo à criação de uma Plataforma Digital Única para a prestação de acesso a informações, a procedimentos e a serviços de assistência e de resolução de problemas[13], que obriga os Estados-Membros a desmaterializar integralmente os serviços para a atividade económica (com algumas exceções). O prazo para a disponibilização dos serviços no portal ePortugal e na plataforma europeia – Single Digital Gateway (SDG) – é dezembro de 2023 (Anexo II do Regulamento).

A obrigação de tornar os serviços digitais visa, entre outros objetivos, reduzir custos de contexto para promover o mercado interno. A título de exemplo, relevam-se três considerandos do Regulamento (UE) 2018/1724 que ilustram o propósito de redução de custos de contexto:

"1) O mercado interno é uma das conquistas mais importantes da União. Ao permitir que pessoas, bens, serviços e capitais circulem livremente, oferece novas oportunidades aos cidadãos e às empresas. O presente regulamento é um elemento essencial da Estratégia para o Mercado Único, criada pela comunicação da Comissão, de 28 de outubro de 2015, intitulada «Melhorar o Mercado Único: mais oportunidades para os cidadãos e as empresas». Essa estratégia tem como objetivo explorar todo o potencial do mercado interno, permitindo aos cidadãos e às empresas deslocarem-se mais facilmente na União, comercializarem os seus produtos, estabelecerem-se e expandirem as suas atividades além-fronteiras.

(…)

5) A plataforma deverá facilitar as interações entre os cidadãos e as empresas, por um lado, e as autoridades competentes, por outro, concedendo acesso a soluções em linha, facilitando as atividades quotidianas dos cidadãos e das empresas e minimizando os obstáculos encontrados no mercado interno. A existência de uma plataforma digital única que conceda acesso em linha a informações exatas e atualizadas e a procedimentos e serviços de assistência e de resolução de problemas poderá sensibilizar os utilizadores para os diferentes serviços existentes em linha, permitindo-lhes poupar tempo e dinheiro.

6) O presente regulamento tem três objetivos, a saber: reduzir os encargos administrativos adicionais para os cidadãos e para as empresas que exercem ou desejam exercer os seus direitos no mercado interno, incluindo a livre circulação dos cidadãos, no pleno respeito das regras e dos procedimentos nacionais; eliminar a discriminação; e garantir o funcionamento do mercado interno no que diz respeito à prestação de informações, de procedimentos e de serviços de assistência e de resolução de problemas. Uma vez que o presente regulamento abrange a livre circulação dos cidadãos, o que não pode ser considerado meramente acessório, deverá basear-se no artigo 21.º, n.º 2, e no artigo 114.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)."

Várias entidades do Ministério da Agricultura prestam serviços que têm enquadramento legal neste Regulamento, sendo urgente que promovam a adoção dos requisitos aí previstos com vista a tornar os procedimentos completamente digitais e acessíveis aos cidadãos dos Estados-Membros.

Acresce que, no contexto rural, toma particular importância a Lei nº78/2017, de 17 de Agosto,[14] que cria um sistema de informação cadastral simplificada, adotando medidas para a imediata identificação da estrutura fundiária e da titularidade dos

[13] Regulamento (UE) 2018/1724:
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1724&from=PT;
Regulamento de execução (UE) 2020/1121:
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R1121&from=EN

[14] https://files.dre.pt/1s/2017/08/15800/0477304778.pdf

prédios rústicos e mistos, bem como o Balcão Único do Prédio (BUPi)[15].

Iniciado em 2017 com um projeto piloto em 10 municípios, abrange já hoje 141 municípios de 153 em adesão, possui uma plataforma dirigida aos proprietários de prédios rústicos e mistos, que permite fazer a identificação e o registo georreferenciado da propriedade totalmente *on-line*, constituindo um instrumento que, de forma simples e gratuita, possibilita mapear, entender e valorizar o território português.

A evolução do sistema levou ainda à disponibilização da app BUPi[16], de utilização muito intuitiva, que permite interagir com o sistema e proceder ao registo dos prédios.

Conclusões

Neste artigo, faz-se uma análise de como os sucessivos governos, desde 1974 até 2004, têm encarado a questão da qualidade, que entendimento têm deste conceito e de que forma promovem o cumprimento deste objetivo. Com base nesta análise, é feita uma comparação entre a evolução das estratégias de qualidade no contexto português e europeu, tendo por referência uma teoria apresentada na 3.ª Conferência para a Qualidade das Administrações Públicas da União Europeia, que decorreu nos dias 15 a 17 de Setembro de 2004, em Roterdão, nos Países Baixos.

Complementámos esta informação com um breve resumo de alguns dos mais recentes desenvolvimentos e procedimentos adotados, tanto a nível nacional como comunitário, com o objetivo de promover a redução de custos de contextos para os operadores económicos.

[15] https://info.bupi.gov.pt/plataforma-bupi

[16] http://app.bupi.gov.pt/

Balcões únicos para cidadãos e empresas

JOSÉ VASCO SERRANO

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)

Referência

TÍTULO: One-Stop Shops for Citizens and Business (Balcões únicos para cidadãos e empresas)
AUTORES: Coordenação Marcos Bonturi e Nick Malyshev (Direção de Governação Pública da OCDE)
EDITOR: OECD Publishing
TIPO DE DOCUMENTO: Relatório
LOCALIZAÇÃO DO DOCUMENTO: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy
https://www.oecd-ilibrary.org/governance/one-stop-shops-for-citizens-and-business_b0b0924e-en
https://www.oecd-ilibrary.org/sites/b0b0924e-en/index.html?itemId=/content/publication/b0b0924e-en
IDIOMA: Inglês
NÚMERO DE PÁGINAS: 96
DATA E LOCAL DE EDIÇÃO: junho de 2020, Paris

Palavras-chave: balcão único, governança, processo de reforma administrativa

Estrutura do documento: O Relatório apresenta um Sumário Executivo e está estruturado em três capítulos: 1. Antecedentes e contexto; 2. Princípios de boas práticas; 3. Estudos de caso.

Principais conclusões

As interações entre as empresas e os cidadãos com os serviços públicos estão a aumentar, tanto em termos quantitativos como de complexidade. Este facto acontece pelo aumento da complexidade regulamentar e da necessidade de interligação entre a administração pública e as realidades das atividades das empresas e dos cidadãos. Como tentativa de abordar de forma mais eficiente e simplificada esta questão e diminuir os respetivos custos, têm vindo a ser introduzidos balcões únicos pelos governos, estruturas que podem ser físicas ou virtuais.

Para os balcões únicos físicos, o Relatório refere dois modelos: o de serviços individuais – onde cada entidade governamental, *per si*, está presente de forma separada no seu balcão físico, e fornece os seus próprios serviços; e o de serviços integrados – onde várias entidades governamentais se articulam num

balcão único físico, e este fornece os múltiplos serviços ou serviços integrados. Para os balcões únicos virtuais, o Relatório refere um conjunto de características que podem ter, nomeadamente a adaptação à estrutura do governo, ao quadro jurídico, à infraestrutura de Tecnologias da Informação e Comunicação existente e a outras especificidades endógenas de cada país. Para os balcões virtuais refere também dois modelos: os sítios Web informativos; e os sítios Web transacionais.

Estas estruturas devem ser focadas no utilizador e baseadas em "eventos da vida"[1], pretendendo-se que proporcionem resultados *win-win*, ganhos quer para a administração pública quer para os clientes, melhorando tanto o serviço prestado como o cumprimento dos regulamentos. Podem ajudar a maximizar os ganhos potenciais dos programas de redução do impacto regulamentar e, desta forma, tornar menos onerosa e aproximar a administração pública das empresas e dos cidadãos.

Este Relatório da OCDE vem, portanto, complementar o disposto na Recomendação da OCDE de 2012 sobre Política Regulatória e Governança[2], fornecendo um conjunto de princípios de boas práticas para o estabelecimento de balcões únicos. Estrutura-se em duas componentes, uma que organiza e expõe os princípios de boas práticas, outra que apresenta um estudo de casos reais onde é fornecida uma visão estruturada sobre os benefícios e as dificuldades reais na conceção e funcionamento de balcões únicos em vários países membros da OCDE.

Os princípios de boas práticas para o estabelecimento de balcões únicos apresentados no Relatório têm por objetivo ser aplicados pelos países membros e parceiros da OCDE, mas são meramente recomendatórios, pretendendo ser estruturadores das melhores práticas para a introdução e funcionamento de balcões únicos como interfaces simplificados e de fácil utilização entre a administração e as empresas ou os cidadãos. Foram concebidos em torno de objetivos bem estabelecidos de boa governação pública, e organizam-se segundo áreas relevantes, resultantes quer do estudo de casos, de experiências reais de vários balcões únicos, quer de trabalho anteriormente desenvolvido pela OCDE e outros relacionados com os balcões únicos.

É de evidenciar que é referido no Relatório que alguns dos princípios são propositadamente ousados, contudo, é também salientado que todos são baseados e apoiados nas experiências reais de diferentes países, pelo que devem ser observados como realistas, materializáveis e alcançáveis. Os princípios são:

- *Compromisso político* – necessidade de apoio contínuo de topo aos balcões únicos para que estes tenham sucesso;
- *Liderança* – necessidade de os gestores dos balcões estarem fortemente comprometidos com uma cultura de experimentação, sendo importante o reconhecimento do erro e que deste se forme a base de correção para futura retoma de uma melhor prestação de serviço;
- *Quadro legal* – necessidade de identificação de constrangimentos legais em momento atempado, anterior ao estabelecimento e expansão de balcões únicos;
- *Cooperação e coordenação* – avaliação e integração da articulação das áreas sectoriais da governança de forma a trabalharem em conjunto;
- *Clareza de funções* – estabelecimento de balcões únicos com objetivos claros, de forma a gerir as expectativas dos dois lados;
- *Governação* – conceção de estruturas de governação para balcões únicos onde todos os sectores governativos participem a nível executivo e

[1] "*Conceito de estruturação dos serviços públicos em linha, organizados ao longo das várias fases da vida dos cidadãos e agentes económicos, disponibilizando formas de pesquisa desses eventos (por exemplo, nascimento, procura de emprego, casamento, criação de uma empresa, falecimento, etc.), em que toda a informação e serviços relevantes da Administração Pública são virtualmente integrados e articulados em cada circunstância de vida num ponto de acesso único*." https://apdsi.pt/glossario/e/evento-de-vida/ – Glossário da Sociedade da Informação.

[2] https://www.oecd.org/publications/recomendacao-do-conselho-sobre-politica-regulatoria-e-governanca-9789264209084-pt.htm – Fornece as medidas pelas quais os governos podem implementar ou fazer progredir a reforma regulatória.

se possa obter um compromisso político de alto nível, e obtenção de mecanismos de governação que permitam a tomada de decisões operacionais por um único organismo que lidera;

- *Consulta pública* – procedimento tendente a envolver os cidadãos e as empresas clientes nos procedimentos de materialização dos balcões; são importantes potenciais fontes de informação sobre o que pode ou não funcionar e melhorar, e potenciais referenciadores de soluções para problemas identificados;
- *Comunicação e considerações tecnológicas* – os meios de comunicação padrão devem ser fomentados sempre que possível; oportunidades de interoperabilidade devem também ser identificadas e potenciadas no início da conceção de balcões únicos;
- *Capital humano* – integração dos recursos humanos como uma componente chave para o sucesso da estrutura organizacional – requerem investimento;
- *Monitorização e avaliação* – procedimentos de monitorização da eficiência dos serviços, autoavaliação e avaliação, bem como de avaliação da satisfação das necessidades e da resposta dos serviços prestados aos cidadãos e às empresas. Este procedimento pode ajudar a identificar o que está a funcionar bem e o que pode ser melhorado, e fomentar uma cultura de melhoria contínua da estrutura do balcão único.

No último capítulo, o Relatório apresenta o estudo de casos, com oito realidades já em funcionamento em seis países:

- No Canadá, o BizPal[3], que presta um serviço às empresas canadianas de identificação rápida das autorizações e licenças necessárias, assim como a forma de as obter para iniciar e desenvolver um negócio; e o Service Canada[4], que oferece alguns dos maiores e mais conhecidos programas e serviços do governo, por exemplo: registos de segurança social; empréstimos para estagiários (para jovens); seguro de emprego (para adultos); apoio aos empregadores (ex.: programa de trabalho temporário no estrangeiro); apoio a populações vulneráveis (ex.: programas para populações indígenas, suplemento de rendimento garantido, seguro de doença laboral); apoio na invalidez; Plano de Pensões do Canadá, segurança na terceira idade (para idosos); subvenções e programação de contribuições para organizações sem fins lucrativos e academia; e passaportes.
- No México, o Tu Empresa[5], que orienta os cidadãos de acordo com as três fases principais do seu negócio: abertura, funcionamento e encerramento.
- Na Noruega, o Altinn[6], portal web comum para transações e informação, sendo também uma plataforma onde os serviços sectoriais governamentais podem desenvolver e gerir os seus serviços.
- Em Portugal, o ePortugal.gov.pt[7], ponto de partida para mais de 1 000 serviços governamentais essenciais, fornecendo informação, orientação e serviços para cidadãos e empresas, bem como orientação detalhada para profissionais e grupos específicos, tais como empregados, migrantes e outros, e informação sobre governo e política.
- Na Alemanha, o Informationsportal für Arbeitgeber[8] (Portal de informações para empregadores), que ajuda os empregadores e empresários a identificar os requisitos de registo e notificação às organizações de segurança social, concebido para quem tem pouca experiência com questões de segurança social, fornecendo também informações gerais sobre a temática.

---

3 https://www.bizpal.ca/
4 https://www.canada.ca/en/employment-social-development/corporate/portfolio/service-canada.html
5 https://www.gob.mx/tuempresa
6 https://www.altinn.no/en/
7 https://eportugal.gov.pt/
8 https://www.informationsportal.de/

- No Reino Unido, o GOV.UK[9], ponto de partida para 152 serviços governamentais essenciais, fornecendo informação, orientação e serviços para cidadãos e empresas, bem como orientação detalhada para profissionais, e informação sobre governo e política; e, o Primary Authority Register[10], que fornece aconselhamento regulamentar às empresas nas áreas de: saúde ambiental, normas comerciais, segurança contra incêndios no âmbito do licenciamento, certificação de armazenamento de gasolina, e licenciamento de explosivos. O aconselhamento relevante para as empresas e pessoas que exerçam a sua atividade comercial no Reino Unido.

Três destes balcões únicos – Altinn, ePortugal e GOV.UK – são os Pontos de Contacto Único designados por cada país para os fins da Diretiva de Serviços da União Europeia[11].

[9] https://www.gov.uk/

[10] https://primary-authority.beis.gov.uk/

[11] Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno. Visa eliminar os entraves ao comércio de serviços na União Europeia (UE) através: da simplificação dos procedimentos administrativos para os prestadores de serviços; do reforço dos direitos dos consumidores e das empresas que recebem os serviços e da promoção da cooperação entre os países da UE.

A PAC e o trabalho administrativo dos agricultores: uma comparação França-Espanha

ANA FILIPE DE MORAIS

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)

Referência

TÍTULO: La PAC et le travail administratif des agriculteurs: une comparaison France-Espagne
AUTOR: Blandine Mesnel, Université Paris Panthéon Assas, CERSA Sciences Po, CEE
EDITOR: Centre d'études et de prospective, Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire
TIPO DE DOCUMENTO: Boletim de análise periódico
LOCALIZAÇÃO DO DOCUMENTO: https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/download/publication/publie/Ana179/Analyse_1792210.pdf
IDIOMA: Francês
NÚMERO DE PÁGINAS: 4
ANO DA EDIÇÃO: outubro 2022

Palavras-chave: PAC, políticas públicas, ajudas públicas, custos administrativos, burocratização

A análise integra a comparação da implementação da Política Agrícola Comum (PAC) em Espanha e em França, no que se refere ao trabalho administrativo realizado pelos agricultores e aos serviços disponibilizados nesse âmbito. Apresenta os fatores que levaram a uma burocratização no acesso às ajudas, analisa o tipo de custos para os agricultores e as diferenças na sua perceção. Tendo por base os elementos que explicam as diferenças observadas, analisa o impacto das configurações nacionais dos modelos de gestão e os efeitos da oferta de serviços de apoio aos agricultores no âmbito da PAC.

As razões da burocratização

Tendo por base uma abrangente recolha de informação entre 2015 e 2018 realizada em França e Espanha ao nível dos beneficiários dos apoios, das suas organizações profissionais e dos intervenientes públicos e privados, os resultados permitiram ter uma visão sobre a burocratização da PAC devido às reformas, mas também a adaptação dos agricultores a essas

evoluções, realçando a heterogeneidade na operacionalização da mesma política.

O objetivo da Comissão Europeia de eficácia na aplicação dos fundos agrícolas constitui um fator indutor de complexidade, ao obrigar os Estados-Membros a reverem nomeadamente os seus sistemas de informação para integração de novas regras da PAC, acarretando dificuldades não só para os agricultores, que são confrontados com encargos e esforços crescentes para aceder às ajudas, mas também para o organismo pagador e para os serviços locais.

A adesão à PAC pelos agricultores

A natureza do trabalho administrativo é similar em todos os Estados-Membros, sobretudo enquadrada pelas obrigações do Sistema Integrado de Gestão e Controlo (SIGC), mas observam-se diferenças na implementação das mesmas medidas, com custos variáveis e distinta capacidade de integração da burocratização da PAC na atividade, de acordo com as explorações e os países. Neste sentido, os fatores associados à gestão nacional das ajudas podem ser determinantes, com reflexo na capacidade de mobilização e adesão pelos beneficiários.

É o que se verifica de forma distinta em França e em Espanha: no primeiro caso, com os agricultores a reagirem à complexidade administrativa influenciados pela herança da cogestão e peso das organizações profissionais, ao passo que os produtores espanhóis não encaram essa complexidade como um problema que justifique a mobilização coletiva. A ação das administrações e das organizações agrícolas explica em grande parte os diferentes níveis de compromisso administrativo nos dois países, tendo os governos das Comunidades Autónomas espanholas um papel de intermediários da PAC junto dos agricultores, influenciando a nível nacional e local a receção dos apoios e dos custos administrativos associados.

O peso das configurações nacionais

As administrações de cada Estado-Membro podem adaptar os instrumentos dos regulamentos europeus ao contexto nacional, correndo no entanto o risco de maior complexidade da intervenção, aumentando a quantidade de requisitos administrativos, como ocorreu em Espanha, nomeadamente com o sistema de identificação de parcelas e com a convergência interna dos montantes dos pagamentos diretos, condicionado pela organização administrativa nacional.

Os serviços administrativos do Estado e as organizações profissionais têm capacidade de agir no grau de complexidade da PAC para os agricultores, devendo ter sempre presente o necessário equilíbrio.

Os efeitos da oferta desigual de "Serviços PAC"

As condições de acompanhamento dos agricultores nos procedimentos – "Serviços PAC" – constituem também um fator de influência, tendo as organizações profissionais e as entidades de desenvolvimento agrícola um papel decisivo a nível local, que depende no entanto dos interesses que defendem. Também a este nível se verificam diferenças, tendo em França expressão sobretudo a oferta privada de serviços PAC, completada pelos serviços agrícolas das direções departamentais dos territórios, mas com os beneficiários a encararem o recurso a estes serviços como discriminatórios e uma limitação da sua autonomia e capacidade. Por oposição, os "Serviços PAC" em Espanha são mais inclusivos, com as organizações bancárias a terem um papel ativo nesta área, a par de outros organismos habilitados pela administração, como cooperativas e centros de gestão. Em ambos os países, no entanto, os serviços propostos reforçam sobretudo a influência das organizações profissionais, não contribuindo efetivamente para sensibilizar os agricultores para a vertente ambiental da PAC.

Conclusões

A operacionalização dos instrumentos da PAC tem associado um nível de complexidade crescente para salvaguardar a condicionalidade dos apoios ao cumprimento de normas sanitárias e ambientais. O cumprimento destes requisitos obriga a um trabalho administrativo adicional por parte dos agricultores e

das suas organizações profissionais para aceder às ajudas, que tem impacto na perceção e adesão aos instrumentos de apoio. A comparação entre a operacionalização em França e em Espanha demonstra, neste âmbito, a influência que as configurações nacionais dos programas têm na aplicação dos regulamentos europeus e a diversidade de oferta de serviços locais ligados à PAC.

Neste contexto, é fundamental uma reflexão sobre as tarefas administrativas exigidas aos agricultores, uma vez que a PAC pressupõe maior liberdade para os Estados-Membros a este nível, dependendo das ferramentas adotadas nos respetivos Planos Estratégicos nacionais.

Socializar para a biodiversidade através da neoliberalização da PAC?

Os limites burocráticos da condicionalidade e do pagamento greening na perspetiva dos agricultores

JOÃO MARQUES

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)

Referência

TÍTULO: Socialiser à la biodiversité à travers la néo-libéralisation de la PAC? Les limites bureaucratiques de la conditionnalité et du paiement vert du point de vue des agriculteurs
AUTOR: Blandine Mesnel, Sciences Po
EDITOR: Revista *Développement Durable et Territoires*[1] (Vol. 9, n°3)
TIPO DE DOCUMENTO: Artigo de revista científica
LOCALIZAÇÃO DO DOCUMENTO: https://doi.org/10.4000/developpementdurable.12715
IDIOMA: Francês
NÚMERO DE PÁGINAS: 20
ANO DA EDIÇÃO: novembro de 2018

Palavras-chave: biodiversidade, Política Agrícola Comum, condicionalidade, pagamento *greening*, receção das políticas públicas, burocratização, França, Espanha

Ao longo do tempo foram sendo estabelecidas modalidades de apoio visando fomentar a biodiversidade na Política Agrícola Comum (PAC), destacando-se duas dessas modalidades: as regras de condicionalidade (em 2003) e o pagamento *greening* (em

[1] Fundada em 2002 e publicada pela Association DD&T (https://assoddt.hypotheses.org/), a revista Développement Durable et Territoires (https://journals.openedition.org/developpementdurable/) é uma revista científica que desenvolve, numa base trimestral, uma abordagem interdisciplinar (economia, ciência política, geografia, planeamento, direito, sociologia, etnologia...) ao desenvolvimento sustentável a nível territorial.

2015). A investigação apresentada neste artigo avalia a capacidade destes dois tipos de apoios para transformarem a atitude cognitiva dos agricultores em relação à proteção da biodiversidade e foi baseada em múltiplas entrevistas com beneficiários da PAC e atores locais envolvidos na implementação desta política, em França e em Espanha. Os resultados indicam que os instrumentos neoliberais escolhidos para a aplicação das regras de condicionalidade e do pagamento *greening* têm uma capacidade limitada para produzir efeitos cognitivos positivos nos beneficiários, existindo dois fatores complementares que explicam estes efeitos limitados: o conteúdo dos instrumentos e o tipo de questões burocráticas que criam. Observa-se um duplo processo de socialização[1]: os instrumentos de biodiversidade socializam os agricultores para a governação neoliberal, tanto quanto os socializam para a proteção da biodiversidade.

As normas e o controlo burocrático como instrumentos de uma abordagem neoliberal à biodiversidade

A preocupação com a biodiversidade começou a ser abordada na PAC num contexto geral de neoliberalização da política e dos seus objetivos, com uma abordagem verticalizada e burocrática, numa dinâmica de mais mercado mas também mais regras.

A condicionalidade, introduzida em 2003, prevê sanções aplicadas aos pagamentos diretos por incumprimento de uma lista de normas, incluindo "boas condições agrícolas e ambientais" (BCCA). Por outro lado, os agricultores com direito aos pagamentos diretos têm igualmente direito, desde 2015, ao pagamento *greening*, desde que observem três práticas agrícolas benéficas para o clima e ambiente: Diversificação de culturas (DC); Manutenção dos prados permanentes (PP); Detenção de uma superfície de interesse ecológico (SIE). Estas duas modalidades de apoio pressupõem um controlo predominantemente administrativo numa dinâmica de "burocratização neoliberal", contestada pelas associações de agricultores de França e Espanha.

A mediação da condicionalidade e do pagamento *greening* pelos atores locais envolvidos na implementação da PAC

Ao avaliar o trabalho dos atores locais na implementação da PAC, verifica-se qua a afinidade com a questão da biodiversidade é fraca e que estes atores tem objetivos essencialmente burocráticos, de "passar papéis", sem nenhuma componente de sensibilização dos agricultores para a importância da biodiversidade ou de aconselhamento sobre como melhor a defender e, logo, sem contribuir para mudar as perceções dos agricultores sobre esta importante questão.

Acolhimento pelos agricultores: mediação e trabalho burocrático como alavancas para politizar as relações com a biodiversidade

As normas são geralmente vistas como instrumentos que despolitizam as questões de ordem pública, uma vez que se baseiam numa "legitimidade mista", que combina racionalidade científica e técnica para "neutralizar o seu significado político". No entanto, neste caso, como o significado das regras foi deficientemente transmitido aos agricultores, estes contestam a sua racionalidade científica e instrumental e questionam a sua racionalidade democrática. Em várias situações concretas, as normas são vistas como sendo desprovidas de sentido, ineficazes ou mesmo contraproducentes no que diz respeito ao objetivo de preservar a biodiversidade. Por outro lado, a realidade complexa das explorações origina uma disjunção entre as práticas agrícolas reais e os dados registados, o que faz os agricultores questionarem a racionalidade das normas e as penalizações administrativas aplicadas, para além de originar a perceção de que há uma dimensão de *marketing* nestes apoios e de que administração pública pretende alcançar objetivos escondidos.

[1] Socialização e socializar são termos aqui utilizados no sentido corrente de adaptar os indivíduos às exigências da vida social, procurando que adotem um determinado comportamento tido como socialmente correto.

Conclusão: instrumentos de biodiversidade que socializam mais para a governação neoliberal do que para o objetivo de proteger a biodiversidade?

Este documento procurou medir a capacidade da condicionalidade e do pagamento *greening* para socializarem os agricultores para a proteção da biodiversidade ao nível cognitivo. O interesse deste estudo de caso justifica-se porque, em lugar de políticas de desenvolvimento sustentável promovendo abordagens participativas e concertadas, se favoreceu uma abordagem vertical e individualizada da governação, que faz parte de um registo neoliberal, com uma metodologia que usa normas e indicadores de desempenho e rastreabilidade administrativa para controlar as práticas individuais.

Verificou-se que os agricultores, não se opondo abertamente ao objetivo de preservação da biodiversidade, mobilizam múltiplos recursos argumentativos para questionar tanto a racionalidade científica como a racionalidade democrática destes apoios.

Estes efeitos limitados em termos de socialização para a biodiversidade são explicados em grande parte pelas questões burocráticas levantadas pelos instrumentos de gestão neoliberal utilizados. Os requisitos de controlo e rastreabilidade administrativa resultam em custos de aprendizagem e de conformidade que são difíceis de aceitar para os agricultores. Por outo lado, os mediadores da PAC focam-se essencialmente em atividades burocráticas, relativas à conformidade dos ficheiros e registos escritos para controlo administrativo.

Assim, a condicionalidade e o pagamento *greening* socializam os agricultores para a governação neoliberal, pelo menos tanto quanto para o objetivo de proteger a biodiversidade. Através da biodiversidade, a União Europeia divulga e normaliza a utilização de instrumentos de gestão neoliberal para atuar sobre comportamentos individuais. Esta socialização, no entanto, não ocorre sem contestação por parte dos governados.

A omnipresença da dimensão burocrática contribui para diluir o significado das normas e é uma verdadeira “máscara” burocrática que se instala aos olhos dos beneficiários, enfraquecendo mesmo a sua confiança nas autoridades públicas e nas suas intenções.

Conflitos, fenómenos extremos, burocracia e falta de financiamento agravam a insegurança alimentar no mundo

GABINETE DE PLANEAMENTO, POLÍTICAS E ADMINISTRAÇÃO GERAL (GPP)

Referência

TÍTULO: Hunger Hotspots – FAO-WFP early warnings on acute food insecurity October 2022 January 2023 Outlook (Focos de fome no mundo – Alertas rápidos FAO-PAM sobre insegurança alimentar aguda – Perspetivas para outubro de 2022-janeiro de 2023)
AUTOR E EDITOR: FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura e WFP/PAM – Programa Alimentar Mundial; Global Network Against Food Crises (Rede Global Contra as Crises Alimentares), Roma
TIPO DE DOCUMENTO: Relatório
LOCALIZAÇÃO DO DOCUMENTO: https://www.fao.org/3/cc2134en/cc2134en.pdf
IDIOMA: Inglês
NÚMERO DE PÁGINAS: 66
DATA DE EDIÇÃO: setembro de 2022

Palavras-chave: fome, guerra, alterações climáticas, seca, desastres naturais, risco, pragas

"*Este relatório apresenta recomendações específicas por país sobre as prioridades da resposta de emergência, bem como medidas de antecipação para enfrentar as necessidades existentes de ação humanitária e garantir intervenções de proteção a curto prazo antes que novas necessidades se materializem.*" (p.viii)

"É necessária assistência urgente e reforçada em todos os 19 focos de fome identificados para proteger meios de subsistência e melhorar o acesso aos alimentos. Só assim será possível evitar o agravamento da insegurança alimentar aguda e da subnutrição. Nos países que inspiram maiores preocupações, a prestação de assistência humanitária é essencial para salvar vidas e prevenir a fome, a morte e o colapso total da subsistência humana." (p.5)

O mais recente relatório da FAO em conjunto com o Programa Alimentar Mundial (PAM) sobre os focos de insegurança alimentar aguda no mundo alerta para o elevado número de situações graves provocadas por conflitos e pelos efeitos das alterações climáticas, estes últimos traduzidos em eventos atmosféricos extremos.

Este e relatórios anteriores sublinham ainda que *os* "*obstáculos burocráticos, bem como a falta de financiamento, dificultam igualmente os esforços das duas agências da ONU para fornecer assistência alimentar de emergência e permitir aos agricultores plantar à escala adequada e no momento certo*."[1]

"*A fim de satisfazer preventivamente as necessidades mais urgentes, os fundos têm de ser rapidamente disponibilizados, com flexibilidade e sem uma afetação específica. A prontidão da resposta é também essencial: os fundos têm de estar disponíveis bem antes da principal época de plantação para que as intervenções agrícolas possam ter êxito, e tanto a assistência alimentar como as operações de apoio à subsistência requerem um tempo de execução suficiente para compensar as complexidades dos corredores de abastecimento. É extremamente preocupante que em áreas em condições IPC de Fase 4 e Fase 5* [muito afetadas, ver caixa com classificação IPC-CH]*, o PAM se tenha já visto forçado, devido à falta de recursos, a proceder a racionamentos, numa altura em que apenas uma parte das necessidades críticas de subsistência está a ser satisfeita – multiplicando assim o risco de que países com situações de precariedade em matéria de segurança alimentar possam ser empurrados para condições ainda mais desastrosas*."[2]

O relatório de outubro de 2022-janeiro de 2023 salienta que a "*violência organizada e os conflitos armados continuam a ser o principal vetor de insegurança alimentar aguda*" (p.1), sublinhando a importância do fator humano para o agravamento destas crises. Em termos económicos, as tentativas de resolver a crise inflacionária e os efeitos em cadeia da guerra na Ucrânia têm igualmente consequências em termos de acesso ao crédito e de redução dos fluxos financeiros da ajuda humanitária, que se vieram sobrepor a uma desigual recuperação económica da pandemia de COVID-19, contribuindo ainda para o agravamento dos preços dos alimentos e da energia. Os riscos naturais vêm somar-se a estas situações, com sucessivos períodos de seca em certas regiões exacerbados por outros eventos climáticos extremos tais como tempestades tropicais, inundações ou ciclones. Pragas e doenças animais e vegetais, como por exemplo as pragas de gafanhotos, podem ser fatores de risco adicionais.

Salienta-se igualmente como fator agravante os problemas no acesso à ajuda humanitária, o qual "*é limitado de várias formas, incluindo insegurança provocada por violência organizada ou conflitos, a presença de obstáculos administrativos ou burocráticos, restrições de circulação e restrições físicas relacionadas com o ambiente*." (p.5)

O relatório analisa depois os países e regiões que considera inspirarem maior preocupação por poderem estar à beira de condições catastróficas, centrando-se em seguida naquilo a que chama as narrativas de cada país afetado, por região do mundo, e apresentando recomendações para cada caso, que incluem medidas de antecipação/prevenção e resposta de emergência.

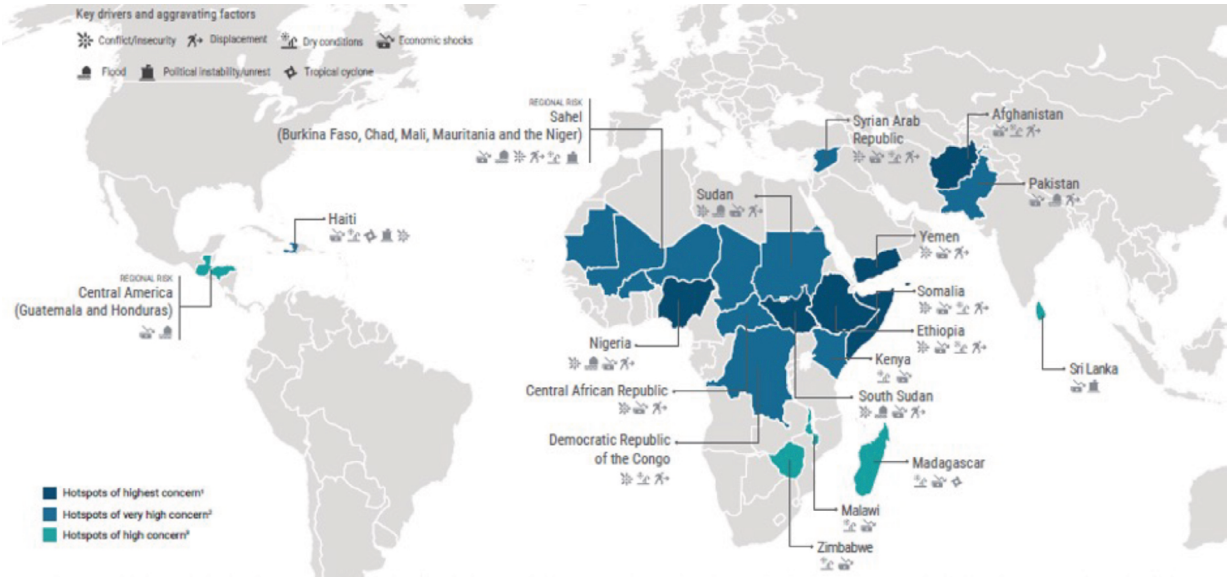
No entanto, chama-se também a atenção para o facto de que "*a insuficiência de financiamento e o aumento dos custos operacionais reduziram a assistência humanitária em muitos destes focos de fome. Sem financiamento adicional, é provável que a assistência humanitária seja reduzida de forma generalizada no período considerado*." (p.viii)

---

[1] Famine relief blocked by bullets, red tape and lack of funding, warn FAO and WFP as acute food insecurity reaches new highs (Ajuda contra a fome bloqueada por balas, burocracia e falta de financiamento, avisam a FAO e o PAM, numa altura em que a insegurança alimentar aguda atinge novos máximos), julho de 2021: https://www.fao.org/news/story/en/item/1418264/icode/

[2] Call for Action to Avert Famine (Apelo à tomada de medidas para evitar a fome), fevereiro de 2021: https://www.fao.org/3/cb3766en/cb3766en.pdf (p.3)

Figura – Reprodução parcial da imagem da p. IV do relatório: Alerta precoce para potenciais focos de fome (outubro de 2022 a janeiro de 2023)



Descrição das fases de insegurança alimentar aguda IPC-CH (p.2)

Fase 1 Mínima – Os agregados familiares conseguem satisfazer as necessidades básicas alimentares e não alimentares sem recorrer a estratégias atípicas e insustentáveis para terem acesso a alimentos e rendimento.

Fase 2 Stress – Os agregados familiares têm um consumo alimentar mínimo adequado, mas não dispõem de meios para responder a algumas despesas essenciais não alimentares sem recorrer a estratégias de resposta à situação de stress.

Fase 3 Crise – Os agregados familiares enquadram-se numa das seguintes situações:
– Sofrem deficiências de consumo alimentar que se refletem em desnutrição aguda elevada ou acima do normal;
ou
– Têm capacidade mínima para satisfazer as necessidades alimentares, mas apenas esgotando os seus meios essenciais de subsistência ou recorrendo a estratégias de resposta a crises.

Fase 4 Emergência – Os agregados familiares enquadram-se numa das seguintes situações:
– Passam períodos longos de falta de consumo alimentar que se refletem em desnutrição aguda muito elevada e excesso de mortalidade;
ou
– Têm capacidade para minimizar os períodos de falta de consumo alimentar, mas apenas recorrendo a estratégias de subsistência de emergência e de liquidação de bens.

Fase 5 Catástrofe: Fome – Os agregados familiares sofrem uma falta extrema de alimentos e/ou de outras necessidades básicas, mesmo depois de recorrerem a todas as estratégias de resposta a crises. São evidentes níveis de inanição, morte, destituição e desnutrição aguda extremamente crítica. (Para a classificação de Fome, a área necessita de apresentar níveis extremamente críticos de desnutrição aguda e mortalidade.)

Integrated Food Security Phase Classification (IPC – Quadro integrado de classificação da segurança alimentar):
https://www.ipcinfo.org/
Fact sheet – The IPC famine (Ficha técnica da fome segundo o IPC):
https://www.ipcinfo.org/ipcinfo-website/resources/resources-details/en/c/1152968/
Cadre Harmonisé (CH – Quadro harmonizado): http://cadreharmonise.org/
IPC-CH Dashboard: https://www.ipcinfo.org/ipcinfo-website/ipc-dashboard/

Outras referências sobre fome e insegurança alimentar no mundo

Hunger Map Live (Mapa interativo da fome): https://hungermap.wfp.org/

The State of Food Security and Nutrition in the World (O estado da segurança alimentar e nutricional no mundo) 2022: https://www.fao.org/publications/sofi/2022/en/

Edições publicadas:

- CULTIVAR N.º 1 – Volatilidade dos mercados agrícolas
- CULTIVAR N.º 2 – Solo
- CULTIVAR N.º 3 – Alimentação sustentável e saudável
- CULTIVAR N.º 4 – Tecnologia
- CULTIVAR N.º 5 – Economia da água
- CULTIVAR N.º 6 – Comércio internacional
- CULTIVAR N.º 7 – O risco na atividade económica
- CULTIVAR N.º 8 – Biodiversidade
- CULTIVAR N.º 9 – Gastronomia
- CULTIVAR N.º 10 – Trabalho na agricultura e as novas tendências laborais
- CULTIVAR N.º 11 – População e território rural
- CULTIVAR N.º 12 – Alterações climáticas
- CULTIVAR N.º 13 – Cadeia de valor do setor agroalimentar
- CULTIVAR N.º 14 – O eucalipto
- CULTIVAR N.º 15 – Bioeconomia
- CULTIVAR N.º 16 – Digitalização
- CULTIVAR N.º 17 – Ensino agrícola
- CULTIVAR N.º 18 – Energia na agricultura
- CULTIVAR N.º 19 – Macroeconomia e agricultura
- CULTIVAR N.º 20 – Abastecimento alimentar – que fronteiras?
- CULTIVAR N.º 21 – Sistemas agroflorestais
- CULTIVAR N.º 22 – Edição Especial
- CULTIVAR N.º 23 – Impactos agroambientais: metodologias de quantificação e valorização económica
- CULTIVAR N.º 24 – A vinha e o vinho
- CULTIVAR N.º 25 – Investimento na agricultura
- CULTIVAR N.º 26 – Agricultura biológica e outros modos de produção sustentável
- CULTIVAR N.º 27 – Custos de contexto

NOTA DE APRESENTAÇÃO

A *CULTIVAR* é uma publicação de cadernos de análise e prospetiva, sob a responsabilidade editorial do GPP – Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral, do Ministério da Agricultura e da Alimentação. A publicação pretende contribuir, de forma continuada, para a constituição de um repositório de informação sistematizada relacionada com áreas nucleares suscetíveis de apoiar a definição de futuras estratégias de desenvolvimento e a preparação de instrumentos de política pública.

A *CULTIVAR* desenvolve-se a partir de três linhas de conteúdos:

- «**Grandes Tendências**» integra artigos de análise de fundo e de opinião escritos por especialistas, atores relevantes ou parceiros sociais.
- «**Observatório**» pretende reunir, tratar ou disponibilizar um acervo de informação setorial e de dados estatísticos de reconhecido interesse e que poderão não estar diretamente acessíveis ao grande público.
- «**Leituras**» destina-se à divulgação de documentos de organizações, nomeadamente aqueles a que o GPP tem acesso nos diversos *fora* nacionais e internacionais, ou ainda outros textos, livros, etc. considerados relevantes.

9 772183 562002 00027

REPÚBLICA PORTUGUESA | AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO