



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

Sumário Executivo

Dezembro de 2020



CATOLICA
CATÓLICA PORTO BUSINESS SCHOOL

PORTO



CEGEA
CENTRO DE ESTUDOS DE GESTÃO
E ECONOMIA APLICADA

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

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

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

Sumário Executivo

Dezembro de 2020



CATOLICA
CATÓLICA PORTO BUSINESS SCHOOL

PORTO



CEGEA
CENTRO DE ESTUDOS DE GESTÃO
E ECONOMIA APLICADA

Autores

Sottomayor, Miguel (coordenador)

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

Costa, Leonardo

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

Ferreira, Mário Pedro

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

DISCLAIMER

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

Porto, Dezembro de 2020

Miguel Sottomayor

Sumário Executivo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Foram os seguintes os resultados obtidos:

Pagamentos

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

especializadas do Continente, em qualquer dos três cenários considerados (entre 12 e 73 por cento).

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

- No cenário 3, as explorações de leite de todas as regiões seriam penalizadas em termos de pagamentos, por ordem crescente de penalização, o INC (49 por cento), o LNC (75 por cento) e o SUL (81 por cento).

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

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

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

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

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

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

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

- Para os restantes 5 sistemas de leite identificados (todos os do LNC, S1 a S4, e o do SUL, S6), o RLE por UTA cairia em todos os cenários da PAC, entre 2 por cento (cenário 1 – sistema S2, explorações do segundo maior escalão do LNC) e 30 por cento (cenário 3 – sistema S1, explorações do maior escalão do LNC).

Principais conclusões do estudo (Capítulo 11)

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

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

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

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