

A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM DA UNIÃO EUROPÉIA⁽¹⁾

Angelo Bressan Filho⁽²⁾

As discussões promovidas no âmbito da "Rodada do Uruguai", sob os auspícios do Acordo Geral de Tarifas e Comércio - GATT, forçaram todos os países, especialmente os ricos, a reverem, a partir de 1995, os princípios de funcionamento de suas políticas agrícolas.

Os compromissos assumidos nas negociações implicaram o afrouxamento das políticas de sustentação de preços nos mercados internos, a diminuição dos subsídios agrícolas e a redução disciplinada dos mecanismos de proteção dos seus mercados. Tanto a Comunidade Européia quanto os Estados Unidos passaram a substituir sua política de preços por políticas de renda, através de transferências diretas aos agricultores.

Como consequência dessas negociações é possível esperar aumento da competição nos mercados de produtos agrícolas ("in natura" e processados), maior exposição dos agricultores dos países ricos às regras livres de formação de preços, e maior volatilidade no comportamento dos preços das "commodities" no mercado internacional.

O propósito deste estudo é examinar o modelo de financiamento da Política Agrícola Comum da Comunidade Européia (PAC) e

as transformações em andamento patrocinadas pela "Rodada Uruguai".

A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM (PAC)

No período do pós-guerra consolidou-se, entre os europeus, a consciência de que era necessário alterar as relações entre seus países para evitar novos conflitos e seu caudal de terríveis efeitos econômicos e sociais, que causavam sofrimento e fome, e deixavam uma herança trágica de destruição e desesperança.

No tratado de Roma, em 1957, foi dada a partida para a União Européia, com a participação da Itália, França e Alemanha. O sucesso desse tratado atraiu novas adesões e, atualmente, esse grupo se compõe de quinze países.⁽³⁾ Um dos pilares dessa União foi a definição dos fundamentos de uma Política Agrícola Comum (PAC), que nasceu em decorrência da necessidade de garantir o abastecimento regular de alimentos, sustentar a renda dos agricultores e fixar as populações em seu meio ambiente original.

Os princípios que modelaram sua elaboração foram os seguintes:

- manter a propriedade dos meios de produção e a comercialização agrícola como uma atividade privada;
- criar um sistema de intervenção oficial que limitasse a competição externa, garantisse preços remuneradores aos produtores locais e promovesse a auto-suficiência alimentar;
- decidir, por consenso, sobre a sua administração, sendo os custos e benefícios absorvidos por todos os participantes;
- distribuir solidariamente os custos da política, para os contribuintes e consumidores dos países membros;
- conceder preferência explícita aos produtos comunitários.

O Tratado de Roma, que criou os fundamentos para a unificação européia, permitiu a União Aduaneira e a definição de tarifas comuns entre os estados-membros, além de consolidar a estratégia da Política Agrícola Comum. Essas alianças acentuaram os laços econômicos entre seus membros e criaram uma interdependência de interesses e compromissos que, ao mesmo tempo que fortaleceu os elos econômicos comuns, tornou-se impossível de ser desfeita sem um elevado nível de desgastes e prejuízos mútuos. Ou seja, a União Européia é um caminho sem volta

Dentro do processo integrante, foi criado em 1979 o Sistema Monetário Europeu, com o objetivo de assegurar a estabilidade monetária entre os estados membros, definir as regras cambiais na relação entre os estados, e criar uma moeda virtual (ECU). Finalmente, em 1992, com o Tratado de Maastrich, foi estabelecida a fase final do processo de unificação, com a definição de um projeto de União

(1) Este texto compõe-se basicamente de material apresentado e discutido no curso sobre a PAC, patrocinado pelo Proyecto CE-MERCOSUR AGRÍCOLA ALA 93/16, em colaboração com a Universidade Politécnica de Madri (Espanha), em Montevideu (Uruguai), no período de 27/10 a 01/11 de 1997.

(2) O Autor é funcionário de carreira da CONAB.

(3) Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grã-Bretanha, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Portugal e Suécia.

Monetária e Econômica, que deverá criar uma moeda única entre os signatários (EURO), liberar o fluxo de capitais e uniformizar as políticas orçamentárias e econômicas.

SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO DA PAC

A administração da PAC é comunitária, e conta com um organismo central denominado Fundo Europeu para Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) para sua administração. A ação do FEOGA é coordenada por um Conselho de Decisão e um Comitê de Gestão, que formulam e executam a Política Agrícola Comum

Os recursos administrados pelo FEOGA são provenientes da própria comunidade, originados dos impostos sobre importação e exportação, e de um imposto sobre o valor adicionado (que varia de 1,0 a 1,4% entre os diferentes países), sendo os eventuais déficits operacionais cobertos por transferências diretas dos governos comunitários.

A dimensão dos gastos do FEOGA varia anualmente, de acordo com o comportamento da produção e o volume de transferências e prêmios estabelecidos. No ano de 1996, os gastos do fundo foram de 82 bilhões de ECU's (aproximadamente US\$73 bilhões), correspondendo a 41 bilhões de ECU's em transferências diretas e 41 bilhões destinados à manutenção dos estoques físicos, aos prêmios para exportação e gastos administrativos. Em termos globais, esse volume de recursos representa aproximadamente 50% do total dos gastos da União Européia (UE) e 0,5% do Produto Interno Bruto da Comunidade. Os dispêndios incorridos nos últi-

mos anos são os seguintes:

Execução Orçamentária da PAC

Bilhões/ECU's(*)

	1992	1993	1994	1995	1996
Disponível Total	59	65	60	75	82
1. Benefícios pagos com aquisições e transferências - total	32	36	33	37	41
1.1 - Produtos Vegetais	19	21	22	23	26
1.2 - Produtos Animais	11	12	10	11	12
1.3 - Diversos	2	2	1	3	3
2. Gastos Gerais com manutenção de estoques, subsídios à exportação, gastos com administração etc.	27	30	27	38	41

(*) cotação do ECU em 15/05/1998: 1 US\$ = ECU 1,1078

A participação percentual dos diversos ramos da atividade agrícola nos benefícios da PAC, nos últi-

Distribuição dos Gastos com Aquisições e Transferências (participação percentual)

PRODUTO	1994	1995	1996	1997(*)
1 - Cereais tripolares (arroz, trigo, milho, cevada)	38,4	39,5	42,1	38,6
2 - Açúcar	6,3	4,8	4,8	4,9
3 - Azeite de oliva	5,5	2,4	4,4	5,3
4 - Têxteis	2,6	2,3	2,2	2,0
5 - Frutas e hortaliças	4,7	5,2	4,2	4,1
6 - Vinho	3,6	2,8	2,7	2,1
7 - Fumo	3,2	3,1	2,7	2,4
8 - Laticios	12,9	11,6	10,3	8,9
9 - Carne bovina	10,5	13,2	13,4	18,9
10 - Carne de ovelha	3,9	4,5	3,3	4,3
11 - Carne suína	1,3	0,7	0,4	0,4
12 - Carne de aves	0,7	0,5	0,4	0,4
13 - Outros	8,4	10,4	10,1	7,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

(*) números preliminares

OS MECANISMOS DE DEFESA DA PRODUÇÃO E DO PRODUTOR

A filosofia original de ação da PAC estava em criar, de forma artificial, condições ótimas de lucratividade para seus produtores domésticos. A forma mais simples de conseguir êxito nesse tipo de empreitada está em fechar os mercados à competição externa, estabelecer preços mínimos e máximos de comércio no mercado interno, estimular a produção e regular o destino dos estoques excedentes, ou

providenciar a suplementação da oferta, em anos de escassez. Em determinados casos, em que os custos de produção forem considerados excessivos, é possível fazer uma política de transferência direta de renda aos produtores e manter os preços num nível mais acessível aos consumidores.

Assim, até o desfecho da "Rodada do Uruguai", em março de 1994, em Marrakesh (Marrocos), a PAC manteve um rígido programa de controle e sustentação dos preços da maioria dos produtos agrícolas. Os mecanismos de funcionamento previam a fixação, a cada ano, antes da realização do plantio,

e tendo em conta a projeção das necessidades de consumo da população, dos seguintes preços de referência:

1 – Preço de Intervenção: piso de preço assegurado aos agricultores e único para todos os países-membros da U.E. Para garantir seu cumprimento, o FEOGA providenciava a retirada do produto excedente do mercado, sempre que necessário;

2 – Preço Indicativo: preço de referência para o comércio, em nível de consumidor. Ele era calculado a partir do preço de intervenção e incorporava os custos de transporte dos produtos, desde sua região de origem até os centros de consumo;

3 – Preço de Umbral: definia o nível de preço a ser praticado com produtos importados. Ele era calculado a partir do preço-meta, com a dedução dos custos portuários e de transporte para os centros de consumo. Seu objetivo era igualar o preço do produto importado ao doméstico, e impedir que os produtos externos circulassem internamente com preços abaixo dos níveis locais.

Adicionalmente, para assegurar o cumprimento desses programas, havia um complexo sistema de tarifas móveis (*levies*), que permitia igualar os preços externos aos preços fixados para o mercado doméstico (via de regra, mais elevados que os padrões internacionais) e um programa de transferências diretas de subsídios aos agricultores, nos casos em que a relação preço/custo se mostrasse desfavorável.

Esse modelo de política permitia manter um controle absoluto dos níveis de preços internos, garantindo sua estabilidade e, praticamente, eliminando a competição externa aos produtos comunitários. Neste ambiente de rentabilidade garantida e baixo risco econômico, foi inevitável o crescimento da produ-

ção que, mais que assegurar a auto-suficiência no abastecimento desses países, também gerava enormes estoques excedentes que, ao serem vendidos externamente com grandes subsídios, promoviam uma concorrência desleal e afetavam o equilíbrio dos preços no comércio mundial.

A "Rodada", que foi concebida com o exato propósito de discutir formas de abrir os mercados agrícolas no mundo todo e limitar as práticas desleais de comércio, obrigou seus signatários a promoverem mudanças profundas em seu sistema de proteção aos agricultores domésticos.

De fato, o conjunto das decisões emanadas da "Rodada", que serão implementadas num prazo de seis anos, está mudando a essência da política agrícola dos países. A nova PAC está sendo redesenhada com base nos seguintes pontos:

1 – substituição das tarifas móveis por tarifas fixas, com um cronograma de desgravação até o ano 2000. Um resumo geral desse cronograma é apresentado no Anexo I, onde se observam reduções paulatinas de 20 a 100% nas tarifas;

2 - abrandamento da política de sustentação de preços, com a redução programada dos preços de garantia e o aumento das transferências financeiras diretas;

3 – abertura dos mercados com acesso mínimo de 3% de produtos importados em 1995, devendo chegar a 5% no ano 2000. Os quadros de suprimento de algodão, arroz, milho, soja, farelo de soja e trigo para os últimos cinco anos estão no Anexo II.

Grosso modo, os mecanismos de intervenção utilizados na administração da PAC continuam praticamente os mesmos. O que importa observar é que as mudanças impostas pela "Rodada" estão fazendo migrar sua ênfase de uma políti-

ca de sustentação de preços, para uma política de sustentação de renda. Essa é uma mudança qualitativa importante, porque tende a reduzir os excedentes exportáveis comunitários, a expor os mercados europeus à competição internacional e a intensificar as relações comerciais da U.E. com os demais países.

Ademais, é preciso notar que a política de sustentação de preço se reflete diretamente na conta do consumidor, que deve pagar um preço maior do que seria se os mercados fossem abertos. No que diz respeito à política de sustentação da renda, que requer transferências financeiras diretas aos beneficiários, seu custo deve ser suportado pelos contribuintes que recolhem impostos. Essa distinção é importante, porque a reação desses dois agentes aos custos da política tende a ser diferente pois, em geral, os contribuintes têm como conhecer e criticar o destino de seus recolhimentos, enquanto o consumidor não tem como avaliar qual deveria ser o preço correto de cada produto. Nessas circunstâncias, os contribuintes são mais reativos do que os consumidores, e exigem melhores justificativas para as decisões oficiais, tornando-se mais uma fonte de pressão para uma revisão crítica do modelo protecionista europeu.

OS INSTRUMENTOS SETORIAIS DA PROTEÇÃO

Do ponto de vista das medidas de proteção destinadas aos diversos segmentos amparados pela PAC, elas variam de acordo com a natureza do produto e dos mercados. As normas básicas de financiamento para os cereais, carnes, frutas/hortaliças e açúcar são

as que se seguem:

1. CEREAIS

1.1. Produto: Arroz

Período operacional	1/set a 31/ago
Acréscimo mensal nos preços (abril a julho) (safra 96/97)	2,28 ECU/s/t
Tipo Padrão	63% de inteiros 13% de umidade
Área de plantio	Limite prefixado para cada país

REGIME DE PREÇOS

Preços de Intervenção

Safra	Valor em ECU/s/t
1996/1997	351,00
1997/98	333,45
1998/98	315,90
1999/00	298,35

REGIME DE AJUDA AOS AGRICULTORES

Safra	Valor em ECU/s/t
1997/98	111,44
1998/98	222,88
1999/00	334,33

1.2. Produtos: Trigo, Centeio, Cevada, Aveia, Milho e Sorgo

Período operacional	1/jul a 30/jun
Período oficial de venda ao programa	1/ago a 31/mar
Acréscimos mensais nos preços (novembro a junho) (safra 96/97)	1,1 ECU/s/t
Área de plantio	Limite prefixado para cada país

REGIME DE PREÇOS

Preços Oficiais	Safra	Valor em ECU/s/t
Preço de intervenção	1996/97 e seguintes	119,19 ECU/s/t
Preço indicativo	1996/97 e seguintes	131,11 ECU/s/t

REGIME DE AJUDA AOS AGRICULTORES

Safra	Valor em ECU/s/t
1996/97 e seguintes	54,34

Notas:

- o preço de intervenção representa o valor pago pelo programa oficial aos interessados, nas regiões de produção;
- o preço indicativo é apenas de referência e corresponde, aproximadamente, aos preços de atacado nas praças consumidoras;
- os preços de mercado são formados livremente, e os preços oficiais somente são acionados quando os mercados estão com preços abaixo do oficial;
- o programa oficial adquire todo o produto que os agricultores quiserem vender, observada a limitação de área de cada país.

2. CARNES

2.1. Produto: Carne Bovina

Período de comercialização	1/jul a 30/jun
----------------------------	----------------

REGIME DE PREÇOS

Safra	Produto	Valor em ECU/s/t
1996/97	Cortes traseiros	3.475,0 ECU/s/t
1997/97	Cortes dianteiros	Tabela de ajudas e a partir dos traseiros

AQUISIÇÕES GOVERNAMENTAIS

- Condições simultâneas para início de compras:
- preço médio do mercado comunitário abaixo de 84% do preço de intervenção durante duas semanas;
 - preço médio dos mercados locais de 80% dos preços de intervenção;
 - limites de aquisição autorizados:
 - 1996 - 350.000 t
 - 1997 - 500.000 t
 - 1998 - 350.000 t

REGIME DE AJUDA AOS AGRICULTORES

Modalidade	Valor em ECU/s/t
Rebando macho castrado	108,7 ECU/s/t
Rebando macho jovem sem castrar	135,0 ECU/s/t

Condições para a ajuda:

- máximo de 80 cabeças por estabelecimento;
- cada rebando recebe, no máximo, três vezes a ajuda;
- para cada país é definido o rebando elegível para as ajudas financeiras (por exemplo para a Espanha o limite foi fixado em 603.674 animais nos anos de 1997 e 1998).

Quadro de Oferta e Demanda para a Carne Bovina (todos os países comunitários)

ITEM	1995	2000 (projeção)	2005 (projeção)
Produção	7,97	7,34	7,70
Consumo	7,48	7,29	7,20
Importação	0,37	0,40	0,40
Exportação	1,00	0,70	0,67
Estoque	0,02	0,04	1,51
Consumo "per capita"	20,1 kg	19,3 kg	18,9 kg

2.2. Produto: Carne de Aves

CALENDÁRIO DE OPERAÇÕES E REGIME DE PREÇOS:

Para este setor não existe qualquer sistema de proteção de preços ou transferências diretas.

COMÉRCIO EXTERIOR

Para os interessados em importar e exportar carne de aves, é exigido um certificado autorizando as operações. Somente são exigidos os direitos alfandegários comuns, e apenas em casos especiais pode ser autorizada a cobrança de direitos aduaneiros nas importações, ou o pagamento de prêmios aos exportadores.

2.3 - Produto: Carne de Porco

Período operacional..... 1/jul a 30/jun

REGIME DE PREÇOS INTERNOS

(temporada 96/97)
preço base (carcaça. . . 1509,39 ECU/s/t
preço de intervenção..... 78 a 92% do preço de base

Outras Regras:

- intervenção: apenas quando o preço de mercado ficar entre 78% e 92% do preço base;
- importações: serão observadas

as tarefas comuns, salvo se houver ameaça ao funcionamento normal dos mercados comunitários, quando poderão ser impostas tarifas adicionais ou suspensos os direitos de importação;

exportações: sempre que houver excedentes gravosos poderão ser estabelecidas subvenções para a exportação, de acordo com o destino do produto;

armazenamento privado: quando os preços de mercado caírem, de forma persistente, abaixo de 103% do preço de base, será autorizada a contratação de armazenamento privado, por período determinado e custeado pelos fundos comunitários.

3 - FRUTAS E HORTALIÇAS

Período operacional de acordo com a época de produção/comercialização

REGIME DE PREÇOS INTERNOS:

A maioria das frutas e hortaliças com grande consumo (e.g.: uva, maçã, pêra, limão, laranja, tomate, beringela e couve-flor) tem estabelecidos, para cada temporada, preços mínimos a serem garantidos aos produtores e preços máximos a serem pagos pelos consumidores;

REGRAS GERAIS DE OPERAÇÕES:

- o preço para o produtor representa de 30% a 65% do preço para o consumidor, variando de acordo com cada produto;
- os preços têm validade mensal durante o período de comercialização, sendo aumentados ou diminuídos de acordo com a concentração da colheita;
- o sistema de sustentação de preços e transferências financeiras é canalizado através de associações de produtores;

quando há excedentes de safra, são organizadas operações de retirada para armazenamento, destinação a programas sociais ou destruição;

nas operações de retirada, são pagas indenizações aos produtores.

REGIME DE PREÇOS EXTERNOS

Para a proteção do mercado interno, são fixados preços de entrada nas importações, equiparando os preços externos aos internos.

Nas importações, se houver diferença negativa entre os preços de exportação e domésticos, ela é coberta por subsídios.

4. AÇÚCAR

Período de comercialização.. 1/jul a 30/jun.

REGIME DE COTAS:

a cada ano safra é fixado um limite máximo de produção para o consumo doméstico, e esse montante programado de produção é distribuído entre os países comunitários, e é denominado cota base;

a cota base é subdividida em dois tipos de cotas:

↳ cota de base A: comercializada

em todo o território comunitário, com garantia plena de preços; o total da cota comunitária para as temporadas de 1995/96 a 2000/01 foi de 11,98 milhões/t

↳ cota de base B: comercializada em todo território comunitário, sem garantia plena de preço; o total da cota comunitária para as campanhas de 1996/97 a 2000/01 foi de 2,61 milhões/t.

as empresas que produzirem excedentes podem, se quiserem, fazer a compensação correspondente na cota de base A, na safra subsequente.

REGIME DE PREÇOS

- produto industrializado (safra 96/97)

Produto açúcar cristal tipo 2, a granel	Valor em ECU/st
Preço Indicativo	666,0

Preços de Intervenção (país)	Valor em ECU/st
Reino Unido	645,5
Irlanda	656,5
Portugal	646,5
Espanha	648,8
Itália	655,3
Finlândia	646,5
Dinamarca	631,9

↳ matéria-prima (safra 96/97)

Quadro de Preços para o Tomate - 1996 (período: 1/jul a 30/nov)

(ECU's/100 kg)

MESES	PREÇO - CONSUMIDOR	PREÇO - PRODUTOR
Julho	27,80	10,31
Agosto	24,80	9,24
Setembro	26,42	9,84
Outubro	28,03	10,32
Novembro	33,76	13,52

- O preço mínimo da matéria-prima é calculado com base no rendimento industrial, nos custos de processamento e na receitas proporcionadas pelos subprodutos.

Preço mínimo para a beterraba safra 96/97

Tipo A:	48,92	ECUs/t
Tipo B:	31,04	ECUs/t

REGIME DE INTERVENÇÃO

- as aquisições oficiais para sustentação de preços estão abertas durante todo o período de comercialização;
- as vendas dos estoques públicos somente podem ocorrer por preços acima do preço de intervenção;
- as indústrias de processamento e de refinados devem manter

um estoque de segurança de, pelo menos, 5% da quantidade produzida nos doze meses precedentes, e havendo necessidade de importação em situação de preços externos acima dos preços de intervenção, pode-se conceder uma subvenção para equalização de preços.