

A POLÍTICA DE SUSTENTAÇÃO DE PREÇOS NA COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPÉIA

Mariano Marques(1)

1 - Introdução

No início do pós-guerra, a Europa Ocidental estava com o seu parque industrial e seus campos agricultáveis praticamente destruídos. Havia uma penúria geral na região e os Estados Unidos, através do "Plano Marshall", destinaram recursos para a reconstrução deste parque industrial, com a agricultura crescendo à margem destes incentivos, pois os norte-americanos precisavam de mercado para escoar seus excedentes agrícolas. Assim, até os finais da década de 50, a Europa era muito dependente do suprimento externo, mormente no que se refere a alimentos. Os dirigentes europeus queriam encorajar a produção interna para assegurar o abastecimento de produtos agrícolas e diminuir a sua dependência para com os Estados Unidos.

Este espírito norteou o Tratado de Roma, assinado em março de 1957, que instituiu os principais objetivos da Política Agrícola Comum (PAC), que são basicamente relativos à estabilização de preços, incentivos à produção e a proteção do agricultor. Em 1958, a conferência de Stresa colocava entre as resoluções da recém-criada Comunidade Econômica Européia que "a agricultura deve ser considerada parte integrante da economia e fator essencial da vida social"(2).

Esta preocupação com o setor agrícola por parte das nações integrantes da CEE à época foi uma manifestação da falta de sincronia entre o nível de desenvolvimento das forças produtivas fora da agri-

cultura e as velhas relações de produção e comercialização de produtos agrícolas. Havia necessidade da entrada de capital no setor agrícola, provocando a modernização da produção, mesmo que isso significasse uma baixa dos preços de produtos agropecuários (sobretudo em relação à sua paridade com os preços industriais). Era necessário reverter a diminuição acentuada da renda dos produtores rurais. Este último ponto levou os Estados membros à elaboração de uma política no sentido de fixar o homem no campo e sustentar a sua renda.

Em fins da década de 60 e início dos anos 70, houve a paulatina modernização e capitalização da agricultura européia, que foi feita mediante a adaptação dos diferentes Estados-membros a um nível único de preços, investimentos de infra-estrutura no sentido de um uso mais intensivo do fator capital na fazenda e no treinamento de pessoal qualificado. Também no início da década de 70, houve a quebra da paridade do dólar norte-americano frente às principais moedas. Entre 1972 e 74 houve seca nos EUA e Europa, sendo que, em junho de 1973, o Governo norte-americano decreta um embargo sobre as exportações de grãos de soja, algodão e farelos (de trigo, de soja e de milho), para evitar uma alta doméstica nos preços dos alimentos em decorrência da seca e assegurando o abastecimento interno. Este embargo, mesmo durando poucas semanas, provocou uma alta nos preços internacionais de produtos agropecuários e fez ver aos eu-

ropeus que a dependência da importação de produtos ricos em proteínas pode ser uma alternativa que envolve sérios riscos.

Daí a busca da auto-suficiência no abastecimento por motivos de segurança alimentar que perdura até os dias de hoje. A CEE alcançou auto-suficiência em cereais a partir de 1979, tornando-se exportadora líquida a partir deste mesmo ano. Com a implantação de uma política de incentivos cada vez mais desvinculada dos sinais de mercado, evidenciou-se uma tendência de aumento da produção interna ao mesmo tempo em que o consumo na CEE mantém-se estagnado, gerando a acumulação de estoques crescentes de produção, que deixaram de ser conjunturais para serem estruturais.

2 - A Política de Sustentação de Preços

A PAC adotou três princípios básicos a serem respeitados:

1 - **Constituição de um Espaço Agrícola Unificado.** Tal princípio exclui a aplicação pelos estados-membros de taxas aduaneiras, outras taxas ou subvenções que desfigurem a concorrência. Impõe-se o conjunto de medidas de harmonização como a aproximação dos preços dos produtos agrícolas nos diferentes países que compõem a Comunidade e a suspensão de obstáculos às mudanças no interior da zona comunitária; o estabelecimento de regras de concorrência uniforme e coordenação das políticas de comércio exterior comum.

2 - **Preferência Comunitária.** Força o estado-membro a alinhar o preço mundial ao preço europeu, pela taxação dos direitos compensatórios (descrito mais adiante) e a se abastecer prioritariamente em um país-membro. Este princípio serve também como dissuasão com relação às indústrias européias processadoras de produtos agropecuários, que seriam tentadas a comprar sua matéria-prima no mercado internacional.

(1) Técnico da Secretaria do Comércio Exterior do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo.

(2) Citado por Philippe, 3 - Politique Agricole Européenne et Marchés Mondiaux - Economia - Paris - 1986 - p.60.

3 - Solidariedade Financeira. A gestão da política agrícola deve ser comum e os estados-membros devem arcar com suas despesas e auferir suas receitas, através de um orçamento comum, o Fundo Europeu de Garantia e Orientação Agrícolas (FEOGA).

Estes três princípios aplicam-se a todas as organizações de mercado, o que cobre mais de 90% da produção comunitária; o resto, como o álcool, corresponde aos produtos submetidos às legislações nacionais. Os preços de sustentação constituem o eixo da política agrícola, embora tomem formas diferentes, segundo a organização de mercado.

Nem todos os setores tiveram sua regulamentação, ou sua organização comum de mercado, implementadas ao mesmo tempo. Em janeiro de 1962 foram regulamentados os setores de cereais, carne de porco, ovos, aves, vinhos de mesa, frutas e legumes. Os produtos lácteos, a carne bovina e o arroz foram objeto de regulamentação a partir de dezembro de 1963. Em junho de 1966 vem a organização comum de mercado de açúcar e das oleaginosas e a do tabaco em fevereiro de 1970.

Para se ter uma idéia de como funciona o mecanismo de sustentação de preços na CEE, será tomada como exemplo a formação do mercado de cereais, que é a base de praticamente todos os mercados. Observe-se que estes preços devem ser aplicados a todos os agricultores, calculados sobre a totalidade do volume produzido, com exceção do açúcar, quaisquer que sejam o tamanho das propriedades, as condições naturais e o ambiente econômico do país em que estejam os agricultores. Vê-se implícito o incentivo à competitividade entre os produtores pois, embora um incentivo de preços não baste para assegurar uma renda considerada razoável (em termos de paridade com o setor industrial) aos que têm menos produtividade, estimula aos mais competitivos um melhor desenvolvimento de sua capacidade de produção. Os preços europeus

foram fixados liquidamente em patamares maiores do que os preços de mercado para incentivar a produção.

Os preços internos da Comunidade são mantidos de duas formas. Em primeiro lugar, são estabelecidos impostos e tarifas alfandegárias relativos a "commodities" que competem diretamente com o que é produzido pela Comunidade, de modo a assegurar que as mercadorias importadas não possam ser vendidas a um preço menor do que o nível de suporte da Comunidade. Em segundo, as aquisições das agências governamentais, que garantem os preços aos produtores e são usadas para retirar o excesso de oferta do mercado e manter os preços. Finalmente, a Comunidade concede os subsídios à exportação para permitir que os excedentes sejam vendidos no mercado mundial.

Os níveis das taxas e subsídios e as aquisições são determinados a partir de 3 níveis de preços de referência na Comunidade: o preço-meta, o preço de entrada e o preço de intervenção. Estes níveis de preços estão relacionados com cada localização geográfica, sendo expressos na unidade contábil da Comunidade (ECU), através de uma taxa de câmbio especial, as chamadas taxas verdes, que serão explicadas mais adiante.

No quadro 1 é descrito o mecanismo básico da maioria dos sistemas de suporte agrícola da PAC. O preço de intervenção (P2) é o preço pelo qual as agências governamentais são obrigadas a comprar o grão; equivaleria ao preço-mínimo do Brasil. Isto dá um piso de preço a partir do qual, teoricamente, os preços de mercado não deveriam cair, estando relacionados com as condições de mercado de Ormes (França), que se supõe ser o maior mercado de grãos da Comunidade. O preço-meta (P5) é o preço em torno do qual se quer regular o preço médio de mercado, e é relacionado com o preço dos grãos em Duinsburg (Alemanha), notadamente a área de maior deficiência de suprimento de grãos. O preço-meta é obtido pela adição do custo de transporte de Ormes até Duinsburg,

e um elemento de mercado para o preço de intervenção. Este preço oficialmente representa o preço que os produtores deveriam receber pela sua produção dentro de condições de mercado desejáveis e estáveis.

Para prevenir que o grão importado não concorra com o preço de mercado, pela venda a um preço mais baixo que o nível do preço-meta, é estabelecido um preço de entrada (P4), equivalente ao preço-meta depois que os custos de transporte, empacotamento e outros custos de liberalização dos portos são deduzidos. É o preço-mínimo pelo qual o grão importado pode entrar na Comunidade. Quando o preço mundial está abaixo do preço de entrada (o que geralmente ocorre), uma tarifa variável é adicionada, o direito compensatório, que equivale à diferença entre o menor preço de oferta no mercado mundial (PO) e o preço de entrada (P4).

Se os preços da Comunidade (P3) excederem os preços mundiais de mercado (P1), são pagas restituições aos exportadores para garantir que o grão oriundo da Comunidade seja competitivo nos mercados mundiais. Este tipo de pagamento (restituições) é determinado pela tendência competitiva dos exportadores ou pode ser ajustado. O nível da restituição deve diferir para o mesmo produto, de acordo com o destino.

Os arranjos de intervenção incluem duas medidas separadas:

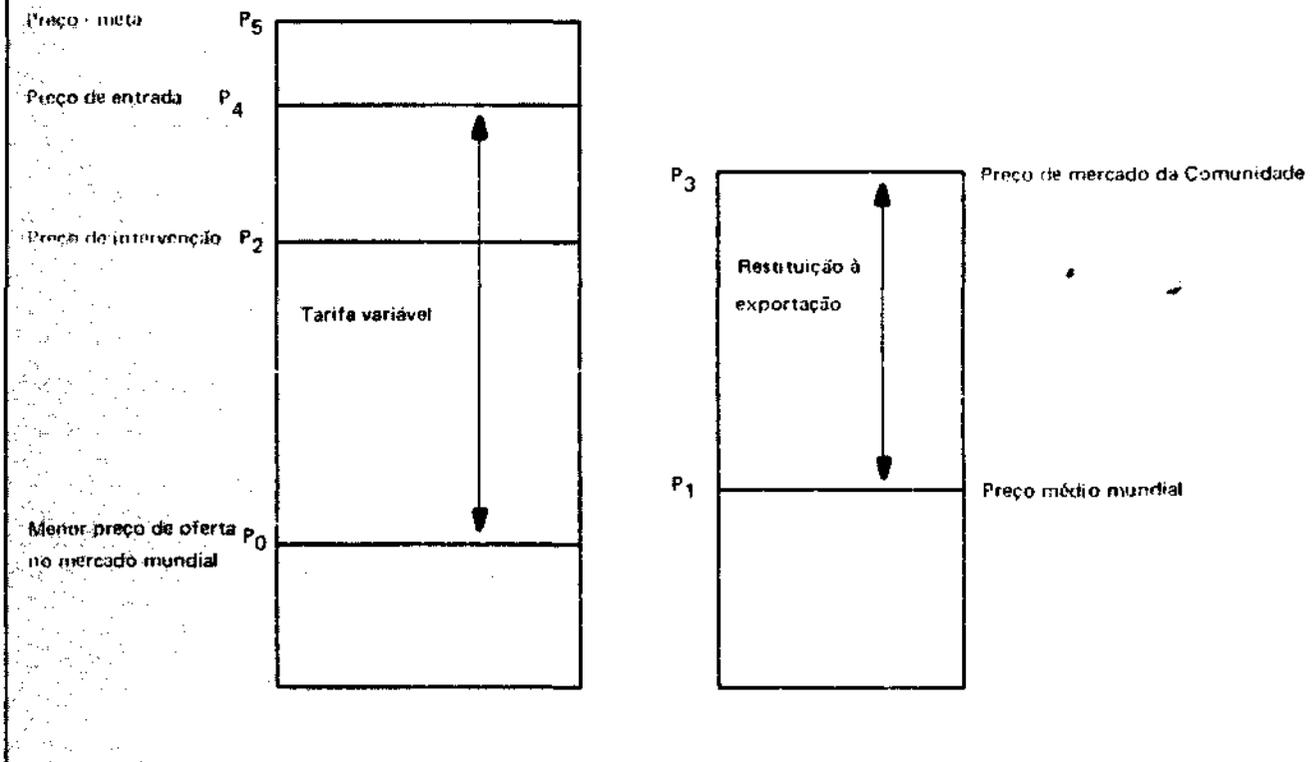
Intervenção A - forma normal, sob a qual as agências são obrigadas a comprar todo o grão ofertado;

Intervenção B - as agências de intervenção oferecem contratos de estoque aos produtores, para que deixem suas safras fora do mercado, e pagam o custo do carregamento da safra no tempo.

Este sistema descrito acima aplica-se, com poucas variações, a cereais e arroz, leite e seus derivados, pecuária, óleo de oliva e açúcar. Emprega-se mecanismos similares para frutas e leguminosas, suínos, milho, fibras têxteis e oleaginosas. O suporte de preços para aves domésticas e seus ovos de-

Quadro 1

* Mecanismo Básico da Maioria dos Sistemas de Suporte Agrícola da Comunidade Econômica Européia



pende totalmente da proteção das importações e dos subsídios à exportação. Cotas de produção são também utilizadas nos setores de açúcar e leite.

Para umas poucas "commodities", notadamente o trigo duro, oleaginosas, frutos e vegetais processados, são pagos subsídios diretos ou indiretos aos produtores e processadores da Comunidade. Em outros casos, são pagos subsídios para estimular o consumo doméstico de produtos agrícolas da Comunidade. No caso do azeite de oliva, são pagos subsídios tanto ao produtor quanto ao consumidor.

A sustentação é dada por 3 tipos de preços, que têm nomes diferentes segundo os mercados considerados: preço-meta (são chamados de preços indicativos para os cereais, o açúcar, o óleo de oliva e o leite; preço de orientação para a carne bovina e o vinho; preço de base para as frutas e legumes e preço-objetivo para o tabaco), definin-

do o nível de preços que os produtores procuram obter; preço de intervenção (são qualificados de preços de intervenção na maior parte dos casos. Para as frutas e legumes, o vinho e a carne de porco são preços de compra) que determinam o nível de preços a serem pagos pelas agências governamentais; e, enfim, os preços de entrada (chamados de preço limiar ou de entrada para os cereais, preço de referência para as frutas, legumes e vinho e preço de eclusa para as rações animais à base de cereais forrageiros), que tem o intuito de evitar a penetração de mercadorias estrangeiras abaixo de um preço determinado.

Estes preços são fixados cada ano, antes da intenção de plantio, com base em estimativa feita em Bruxelas (sede da CEE) sobre qual será o volume comercializável, as necessidades de consumo de cada produto e que produto deve ser mais estimulado.

Os preços são expressos em

ECU's; mas estes preços em moedas nacionais variam enormemente. Para evitar que as mudanças abruptas entre as taxas de câmbio dos países-membros se reflitam no setor agrícola, desestabilizando a produção, a Comunidade usa para o setor uma taxa de conversão especial (a chamada taxa verde) e estabeleceu o Montante Compensatório Monetário (MCM): nos países de moeda forte, onde os preços geralmente são maiores do que os da Comunidade, um MCM positivo é aplicado como um subsídio à exportação e/ou uma taxa à importação, enquanto que nos países de moeda fraca, onde os preços estão abaixo de um preço considerado normal, um MCM negativo é aplicado como uma taxa na exportação e um subsídio à importação.

O quadro 2 dá um resumo dos principais instrumentos utilizados pela PAC. Vê-se que são usados diversos instrumentos, mas que to-

dos os produtos têm o apoio do preço de intervenção.

O preço de intervenção, então, é a base da sustentação; cobre totalmente os custos de produção e, dependendo do produto, equivale de 70 a 80% do preço-meta. Somando-se as ajudas indiretas com os sistemas de preços, os direitos compensatórios aplicados na importação e as restituições à exportação, tem-se um conjunto completo de políticas agindo nos mercados interno e externo, o que permite conter, de fato, os preços efetivos de mercado entre o preço de intervenção como limite inferior e o preço-meta, como limite superior, sendo a diferença entre os dois preços a margem institucional de flutuação dos preços do mercado doméstico.

Assim, se há um déficit alimentar dentro da Comunidade, o recurso às importações impede, em condições normais, que o preço de mercado passe o preço-meta e assegura de fato a defesa do consumidor. Por outro lado, quando o que se dá é o contrário, isto é, quando há excedentes de produção, são tomadas medidas de intervenção no mercado interno no sentido de tirar do mercado os excedentes e estimular as exportações através das restituições, mantendo os preços de mercado ao nível do preço de intervenção e assegurando um rendimento para o produtor.

Existe, desta forma, uma proteção quanto à importação e uma ajuda à exportação; este esquema baseia-se na hipótese de um preço doméstico superior ao preço mundial de mercado. Para que as relações de preços sejam suportáveis no plano orçamentário, terá que haver uma correlação entre os setores onde há excedentes, que se financiam através de subvenções à exportação, e os setores em que há déficit, que permitem a taxação dos direitos compensatórios, o que gera recursos suplementares para o orçamento. É um esquema bem adaptado a uma região importadora, mas que, mesmo assim, onera o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agropecuária - FEOGA - o orçamento comunitário para a agricultura), fazendo com que os países-

membros tenham que alocar cada vez mais recursos para sustentar este tipo de política.

Vê-se que houve a escolha do modelo, isto é, a busca da maior auto-suficiência possível, através do incentivo ao produtor. A renda do produtor tornou-se o ponto mais importante. Então, a CEE adotou uma política de subvenções maciças à produção e barreiras à livre importação de determinados produtos agrícolas (cereais, dentre outros). O ponto central do esquema de sustentação do setor agrícola é o mecanismo de preços. Isto não quer dizer que esta seja a única forma de sustentação pois, como se percebe no quadro 2, dependendo do produto ou do que se chama na Comunidade de "organização comum de mercado", tem-se desde a ajuda direta à produção ao incentivo na forma de prêmio no abate de viteslos.

A PAC também pressupõe a concessão de subvenções diretas, para estimular a utilização do excedente doméstico. Trata-se de medidas não previstas pelos regulamentos relativos às organizações de mercado e decorrem de decisões tomadas para produtos selecionados e por períodos limitados (por exemplo, os prêmios de incorporação de leite em pó na alimentação animal com o fito de reduzir os estoques acumulados ou os prêmios aos produtores de fécula cujo escoamento da produção é ameaçado pela concorrência de substitutos importados.

Em função de acordos firmados na âmbito do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio), e que agora estão sendo revistos, as oleaginosas entram na CEE em regime de franquia. Mas isto não impede a Comunidade de encorajar o desenvolvimento de plantas ricas em proteínas em seu território, isto é, oleaginosas como a colza e o girassol e de leguminosas como a ervilha forrageira e a fava. Para tal, é aplicado, ao nível dos produtores, um sistema de preços atrativos que leva em conta a renda do agricultor, de modo a assegurar um retorno econômico por hectare ao menos equivalente ao dos cereais, que são tomados como referência.

Esta política de estímulo permite um volume crescente de produção de proteínas domésticas no mercado comunitário. Proteínas onerosas em relação à soja importada, porque são objeto de preços garantidos aos agricultores em níveis mais elevados que os preços mundiais. Para que a estes fosse garantido o escoamento da produção, a Comunidade teve de organizar um regime de ajudas que asseguram à indústria de esmagamento um preço de compra dos grãos comunitários que se situa ao nível do preço mundial. Estas ajudas são calculadas todos os meses em função do preço CIF/Rotterdam da soja. Então o produtor recebe o preço de sustentação e a indústria de esmagamento paga o preço mundial de cotação do grão, sendo a diferença paga pela Comunidade, através do FEOGA.

A segurança do escoamento age como um incentivo à produção. Ao longo do tempo, este foi um fator gerador de superávits estruturais na Comunidade, pois o produtor praticamente independe da sinalização do mercado para saber quanto produzir. Em termos comunitários, há também a ajuda à modernização da infra-estrutura da propriedade agrícola, bem como ao treinamento do produtor (extensão rural) e financiamento à armazenagem da safra.

Os financiamentos relativos ao crédito rural são feitos em nível de país-membro, com exceção do setor leiteiro, que é comunitário e estatal. Na Bélgica, por exemplo, praticamente não há crédito de custeio pois, como os produtores normalmente plantam diversas culturas, quando um está no custeio, a outra está na comercialização. Quando um agricultor recorre a um banco para os créditos de comercialização, 75% destes são garantidos pelo governo.

3 - Conclusões

Vê-se que a PAC é um sistema completo: o produtor tem uma remuneração mínima garantida pelo seu produto, que é o preço de intervenção, pago pelas agências governamentais. O produto concor-

rente importado tem um preço mínimo de entrada equivalente ao preço de intervenção mais despesas de transporte e margem de comercialização da zona excedente até a zona mais deficitária da Comunidade. A tarifa aplicada ao produto estrangeiro, o direito fiscal compensatório, reverte ao financiamento da PAC. Quando da exportação, é pago ao produtor a diferença entre o preço doméstico e os preços vigentes no mercado mundial.

É um esquema bem adaptado a um país ou comunidade tipicamente importador. Por outro lado, o

produtor, ao ter garantido o escoamento de sua produção, começa a produzir por produzir, sem esperar nenhuma sinalização do mercado, o que gera estruturalmente superávits que tendem a ser cada vez maiores, onerando ainda mais o FEOGA. Mas, mesmo assim, em função da penúria passada nos anos imediatos ao fim da Segunda Guerra Mundial e da dependência política que pode gerar a dependência de suprimentos externos, a Comunidade não abre mão do que se chama de segurança alimentar, isto é, da garantia do

abastecimento de seus cidadãos.

Neste sentido, qualquer proposta de mudança da PAC leva em conta, antes de mais nada, o grau de dependência que os comunitários possam vir a ter de um abastecimento do exterior, por mais oneroso que este item possa ser. Assim, deverão continuar sendo gerados superávits, que forçosamente serão escoados para o mercado mundial, continuando a contribuir para a queda do nível dos preços das mercadorias agropecuárias mundialmente.

Quadro 2
Principais Instrumentos Usados na PAC

Instrumentos	Cereais (1)	Açúcar	Laticínios(2)	Boi e Vitelo	Carneiro	Frutas frescas e vegetais(2)	Frutas processadas	Vinho(3)
Intervenção	x	x	x	x	x	x(4)	x(5)	x
Ajuda a armazenagem			x	x	x			x
Ajuda direta	x(6)		x	x	x	x(07)	x(8)	
Levies Imp./rest.exp.	x	x	x	x	x(9)	x	x(10)	x(11)
Levies de corresponsabilidade	x	x	x					
Preço-limiar de entrada	x						x	
Cotas de produção		x	x					

Fonte: Relatórios sobre agricultura da Comunidade Econômica Européia

Notas:

- 1 - exceto arroz.
- 2 - acordos geralmente aplicáveis somente em períodos de comercialização em larga escala.
- 3 - somente os vinhos de mesa são sujeitos aos sistemas de preços e de intervenção.
- 4 - intervenção somente numa "situação de crise". Caso contrário, "remoção" dos superávits a preços baixos.
- 5 - sem "levies" nas importações.
- 6 - para o trigo duro produzido em certas regiões da Itália, Grécia e França.
- 7 - para frutas cítricas.
- 8 - ajuda para o processamento de produtos selecionados, em alguns casos com uma quantidade máxima estipulada. Os produtos abrangidos são os vários derivados do tomate, figos secos, uvas passas, ameixas secas e doces em calda.
- 9 - no caso de restrições voluntárias as exportações, os "levies" não podem exceder os montantes formulados nos acordos.
- 10 - para número limitado de produtos.
- 11 - desde que o preço de importação não seja menor que o preço de referência relevante, não há "levies" nas importações.
- 12 - para ajuda para o processamento de tomates.

Bibliografia

- 1 - Bureau of Agricultural Economics - Agricultural Policies in the European Community - Camberra, Austrália, 1985.
- 2 - Carfantan, J.Y. - L' Europe Verte Sous Influence - Editora de Seuil - Paris, 1985.
- 3 - CEE - A Situação da Agricultura dentro da Comunidade - Bruxelas - vários números.
- 4 - CEE - Perspectives for the Common Agricultural Policy - The Green Paper of the Commission - Bruxelas - julho de 1985.
- 5 - Marques, M. - A Política Agrícola Comum da CEE - CEP - Coleção Estudos Especiais, Volume 22 - outubro de 1988.
- 6 - Philippe, B. - Politique Agricole Europeenne et Marches Mondiaux - Econômica - Paris - 1986.