

Nº 39

**A política agrícola
da Comunidade
Econômica
Europeia**

**Roberto Magno
Iglesias**

Novembro de 1990

TEXTO PARA DISCUSSÃO

A POLÍTICA AGRÍCOLA DA COMUNIDADE
ECONÓMICA EUROPÉIA

ROBERTO MAGNO IGLESIAS

Novembro, 1990

R E S U M O

O objetivo do trabalho é analisar os mecanismos principais e os efeitos sobre a Comunidade e o comércio agrícola mundial da Política Agrícola Comum (PAC) da CEE.

A PAC transformou a CEE em uma exportadora líquida de produtos temperados, em razão de excesso de oferta permanente que essa política gera. A produção excedente originou altos custos orçamentários para a Comunidade e enfrentamentos comerciais com os exportadores agrícolas mais eficientes (USA e o Grupo de Cairns). O baixo crescimento da economia mundial, junto com essa produção em excesso mantêm deprimidos os preços agrícolas mundiais.

As possibilidades de reforma da PAC residem principalmente na tomada de consciência paulatina por parte da Comunidade dos altos custos dessa política.

ÍNDICE

	Pág.
1 - Introdução	01
2 - Os mecanismos de sustentação	03
3 - Os efeitos da PAC sobre a produção, o consumo e o orçamento da Comunidade	09
3.1 - Efeitos sobre a produção e o consumo	11
3.1.1 - A Comunidade como importadora líquida de produto ..	12
3.1.2 - A Comunidade como exportadora líquida de produto ..	18
3.2 - Os efeitos da PAC sobre o orçamento da Comunidade ...	19
4 - Efeitos da PAC sobre o comércio agrícola mundial	22
5 - As possibilidades de reforma da PAC	28

A POLITICA AGRÍCOLA DA COMUNIDADE ECONÓMICA EUROPEIA

1. Introdução.

O Tratado de Roma, cuja vigência começou em 1958, assentou as bases para a formação da Comunidade Económica Europeia. No Tratado estabelecia-se a adoção de uma política agrícola comum (PAC) como uma das condições para a unificação económica da Europa.

A importância outorgada à agricultura e ao desenho de uma política comum para a mesma no início da Comunidade pode ser explicada pelo tratamento que recebiam, naquela época, as agriculturas nos países signatários. Como consequência da grande depressão, os países europeus tiveram que proteger suas agriculturas para evitar a transmissão da queda dos preços internacionais. Posteriormente, no final da segunda guerra, esses países recorreram a diversas formas de intervenção nos mercados agrícolas domésticos, basicamente através da garantia de preços estáveis e rentáveis, para aumentar a oferta agrícola. Para trazer a agricultura para dentro do mercado comum e manter a intervenção do governo não existia outra alternativa que adotar uma política comum, para evitar as distorsões que resultariam da manutenção das políticas nacionais independentes.

Os artigos 39 e 40 do Tratado de Roma definiram os seguintes objetivos para a PAC: aumentar a produtividade,

assegurar um bom nível de vida aos agricultores, estabilizar os mercados, lograr a segurança alimentar e obter preços razoáveis para os consumidores. Os princípios escolhidos para a organização da PAC foram: livre comércio dentro da Comunidade, preferência para os países membros e responsabilidade financeira conjunta para a sustentação da política comum.

O livre comércio dentro da Comunidade requereu, dada a intervenção já existente na época de constituição da PAC, a organização de mercados comuns, a introdução de preços comuns, a harmonização das medidas administrativas e sanitárias e o estabelecimento de paridades cambiais estáveis entre os membros.

Em dezembro de 1961 foi obtido o acordo para o estabelecimento de um sistema comum de sustentação de preços para os grãos, carne de porco, ovos, carne de frango, vinho de mesa e frutas e vegetais. Em dezembro de 1963, ampliou-se o acordo para mais quatro produtos: leite e derivados, carne bovina, arroz e gorduras. Recém em 1967 começou a operar o preço comum para os cereais. Os restantes produtos começaram a operar em 1968.¹

Apesar de ter sido realizado um esforço significativo na harmonização da legislação, existem importantes obstáculos técnicos e legislativos, que atuam como verdadeiras barreiras ao comércio. Adicionalmente, o desrespeito das paridades cambiais gerou a necessidade de um mecanismo compensador para as variações no valor da moeda, os chamados "Monetary Compensatory

1. Ver Monteiro (1988).

Amounts " (MCAs) ² .

A responsabilidade financeira conjunta tem dois elementos: primeiro, os fundos para a PAC devem ser providos em forma conjunta e, segundo, as receitas produzidas pela própria PAC (taxas de importação e outras) constituem recursos da Comunidade como um todo, para financiar a política agrícola.

O presente trabalho procura, nas três próximas seções, apresentar os mecanismos principais da PAC, e discutir os efeitos desta política sobre a Comunidade Económica Européia e sobre o comércio agrícola mundial. Encerra o trabalho uma seção com considerações sobre a possibilidade de reforma da PAC.

2. Os mecanismos de sustentação.

Os mecanismos de que a PAC dispõe para o apoio à agricultura são diversos, de acordo com as características de cada produto, podendo-se classificar de forma genérica em mecanismos de preços, mecanismos indiretos de sustentação e mecanismos de proteção externa. Um produto pode estar protegido por qualquer um dos mecanismos, uma combinação de dois deles ou pelos três ao mesmo tempo.

2. OECD (1987), pag.61.

Para a maioria dos produtos cobertos pela PAC existe um detalhado sistema de sustentação do preço do produto e de organização do mercado (muitas vezes essa organização inclui mecanismos indiretos de sustentação e de proteção externa) que garante que os desequilíbrios entre a oferta e a demanda não se reflitam nas receitas dos produtores. Os organismos de administração dos mercados compram os excedentes a preços fixados (preços de intervenção ou similares), fechando o acesso externo através de taxas variáveis sobre importações e facilitando a realização dos excedentes através de subsídios às exportações.

Os mecanismos de preços têm, quase sem exceção, três níveis : o preço meta, o preço mínimo de importação e o preço de intervenção. Quase sem exceção, no passado e até hoje, os preços foram fixados acima dos preços mundiais. Na tabela 1 pode-se observar a relação entre o preço doméstico e o internacional, dada pelo coeficiente de proteção nominal ($\text{preço doméstico/preço internacional} \times 100$), para cinco produtos em anos selecionados. Um coeficiente superior a 100 indica que o preço doméstico é maior que o internacional. Entre 1980 e 1985 a proteção cresceu em todos os produtos selecionados. A variação da proteção é significativa, alcançando no caso do açúcar 47%. Outro elemento que não se pode observar nesta Tabela são as significativas diferenças regionais da proteção.

TABELA 1

Coeficientes de Proteção Nominal na Comunidade

	1970	1975	1980	1985	Média
Carne Bovina	123	121	95	100	111 ¹ (14) ²
Açúcar	204	81	82	391	180 ¹ (47)
Manteiga	225	169	130	124	172 ³ (21)
Milho	151	124	144	147	155 ⁴ (14)
Trigo	151	80	115	137	126 ³ (22)

Fonte: FMI (1988)

¹ 1969-1985.

² Coeficiente de variação do coeficiente medio de proteção.

³ 1961-1985.

⁴ 1963-1985.

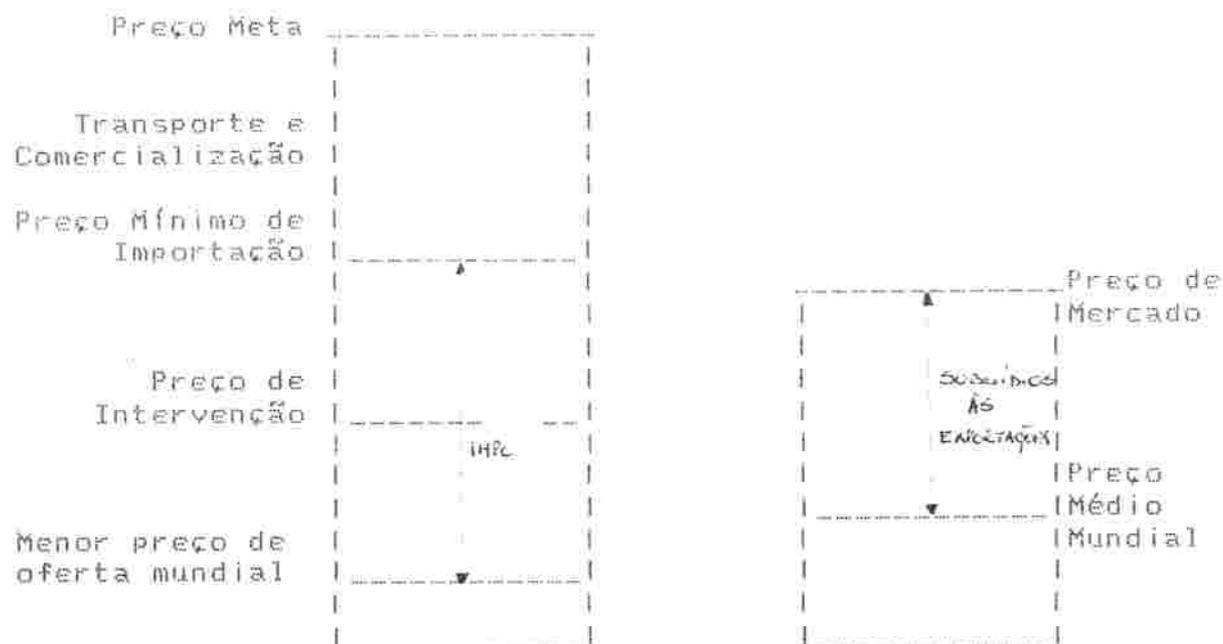
O preço meta (target price) é o limite superior que o produtor pode obter por seu produto³. Este preço deve cobrir os custos do produtor menos eficiente, os custos de transporte entre a principal zona produtora e a área europeia com menor oferta, e finalmente a margem de comercialização.

O preço mínimo de importação (threshold price) é o resultado de descontar do preço meta a margem de comercialização e os custos de transporte entre o porto de entrada típico e a zona de menor oferta do produto. Dessa maneira, nenhum produto de origem estrangeira pode ser vendido a um preço significativamente inferior ao preço meta. O preço mínimo de importação é utilizado no caso dos cereais, açúcar, produtos lácteos, e azeite de oliva. O mesmo conceito é denominado preço de referência no caso de frutas, vegetais, e vinho.

3. Recebe essa denominação no caso dos cereais, açúcar, leite, azeite de oliva e sementes de uva e girassol. Para carne bovina e vinho de mesa a denominação é preço guia (guide price).

O preço de intervenção é aquele ao qual os organismos de intervenção compram o produto para sustentar o mercado. Este preço é inferior aos dois anteriores, e é um preço de garantia para os produtores. No gráfico 1 pode-se observar o esquema típico de sustentação de preços.

GRAFICO 1
Esquema básico de sustentação de preços da PAC



No início da PAC não existia nenhum tipo de limitação às compras ao preço de intervenção. Na atualidade, para alguns produtos (cereais, açúcar e láteos) existem taxas de coresponsabilidade para o produtor, que são aplicadas quando a produção excede determinada quota, e servem para financiar parte das compras dos excedentes do produto e para desestimular a sua produção. Normalmente, os produtos com taxas de coresponsabilidade estão sob um sistema que reduz ou não o preço e as quantidades a serem beneficiadas com o preço de intervenção num período, em função da existência ou não de excedentes em

relação a uma quota ('guarantee thresholds') fixadas nos períodos anteriores.

Os principais mecanismos indiretos de sustentação são os subsídios para armazenamento, que servem, ao diminuir os custos de retenção, para diluir os impactos nos mercados das flutuações sazonais da produção; os subsídios ao consumidor, utilizados para aumentar o consumo de produtos com grandes estoques; os subsídios às indústrias que utilizam insumos agrícolas (nos casos do açúcar, oleaginosas e uva), o que permite a essas indústrias competir com os produtos similares fora da Comunidade; os subsídios por diferença (deficiency payment), geralmente aplicados nos produtos em que a Comunidade é forte importadora líquida⁴ e que servem para cobrir o maior custo da produção local frente ao produto importado; e os prêmios à produção, que procuram incentivar o cultivo (trigo duro, algodão, linho, seda, forragem).

Outros importantes mecanismos de sustentação não baseados nos preços são as chamadas medidas estruturais, tais como irrigação, reflorestamento, pesquisa e treinamento. Estas medidas ocupam uma parte muito pequena do orçamento da PAC.

Os mecanismos de proteção externa consistem, basicamente, em taxas variáveis de importação (variable import levies) e subsídios à exportação (export refund or variable export subsidies).

4 Oliveira, algumas oleaginosas, fumo, carne de peixes, tomate.

Com exceção das oleaginosas, todos os outros produtos com sustentação de preços têm proteção externa pelo lado das importações. Alguns produtos agrícolas só têm proteção externa, portanto o universo daqueles com proteção externa é maior do que o dos produtos com sustentação interna. Por exemplo, ovos, frangos, frutas e vegetais processados só têm proteção externa. Uma situação intermediária é aquela em que o produto conta com proteção externa e interna, mas o sustento interno não é compulsório, senão opcional, como a carne de porco, as frutas e vegetais frescos, e a carne de carneiro.

As taxas variáveis sobre importações de produtos agrícolas são calculadas em uma base diária e são iguais à diferença entre o preço mínimo de importação do produto (fixado pela própria Comunidade) e o menor preço cif ofertado à Comunidade naquele dia. Duas características dessas taxas merecem ser ressaltadas: a primeira é que isolam completamente os produtores da Comunidade das flutuações dos preços internacionais, e facilitam a política de preço mínimo ou garantido no caso de produtos excedentes⁵; a segunda é que as taxas variáveis restringem o comércio mais do que as tarifas, pois os ganhos de produtividade dos países exportadores, e conseqüentemente o menor preço de oferta, não possibilitam uma maior entrada de produtos no mercado protegido, senão que resultam em uma taxa variável maior, e portanto em uma maior arrecadação alfandegária.

⁵ Deve-se lembrar que o preço mínimo de importação é sempre superior ao preço de intervenção.

Os subsídios às exportações cobrem a diferença entre o preço de mercado na Comunidade (geralmente mais alto) e os preços mundiais. Com os subsídios, os produtos da Comunidade podem competir no mercado mundial.

3. Os efeitos da PAC sobre a produção, o consumo e o orçamento da Comunidade.

O objetivo desta seção é analisar os efeitos negativos que a PAC tem sobre a própria Comunidade. A política agrícola leva inevitavelmente a gerar oferta excedente dos produtos protegidos por seu esquema, ao estimular a oferta doméstica acima das necessidades do consumo direto e indireto, e ao deprimir o próprio consumo. A PAC, como toda política protecionista, implica, para a economia como um todo, maiores custos que a situação de livre comércio, devido ao estímulo à produção doméstica e à redução do consumo interno. Finalmente, o crescimento da produção a ser sustentada, junto com o esgotamento de algumas das fontes de financiamento da PAC, geraram importantes problemas orçamentários na Comunidade.

O estímulo à oferta doméstica resulta de dois fatores. Em primeiro lugar, de isolar os preços domésticos das flutuações dos preços internacionais, e de colocar os primeiros acima dos

segundos. Esta situação não apenas permite melhores taxas de rentabilidade para a agricultura, em relação à situação de não proteção, mas também elimina as incertezas que as flutuações de preços provocam nas decisões de produção e muito especialmente nas decisões de investimento. Em segundo lugar, a formação de estoques de intervenção, e não a diminuição do preço, foi a maneira escolhida para administrar o excesso de oferta de um produto. Dessa maneira o excesso de oferta não repercute nas receitas dos produtores, e sim no orçamento da Comunidade e em seus contribuintes.⁶

A diminuição do consumo deve ser entendida em relação à situação de não proteção, onde vigorariam preços menores, e portanto um consumo maior. A expressão desta situação é o crescimento dos subsídios aos consumidores e aos setores que utilizam produtos agrícolas protegidos, como insumos principais.

A Comunidade criou um sistema orçamentário para sua política agrícola, que permitiu no início financiar as atividades de sustentação. Uma das fontes principais de recursos eram as taxas variáveis de importação. O desenvolvimento da PAC, ao diminuir as importações, secou essa fonte de recursos e ao gerar oferta excedente incrementou as despesas com os subsídios à exportação, para o armazenamento dos excedentes e para alentar o consumo. O sistema orçamentário, na atualidade, encontra dificuldades para juntar os recursos para a transferência ao setor agrícola. Essas dificuldades para financiar a política comum são as únicas razões que permitem alentar uma esperança na

6. Como foi assinalado na seção anterior a Comunidade começou a aplicar uma série de restrições à sustentação da produção, como as taxas de co-responsabilidade.

reforma da PAC.

3.1 Efeitos sobre a produção e o consumo ⁷.

A afirmação de que a PAC tende a criar um excesso permanente de oferta dos produtos dentro de seu esquema, resulta da observação da evolução da política e da comparação com situações alternativas, especialmente a de livre comércio, onde esse excesso não ocorreria de forma permanente. Para a teoria económica essa comparação tem sentido, pois o livre comércio junto com a concorrência perfeita tem propriedades normativas, já que nessas circunstâncias as livres forças do mercado determinam uma assignação ótima de recursos tanto na produção (ao menor custo) como no consumo (máxima utilidade).

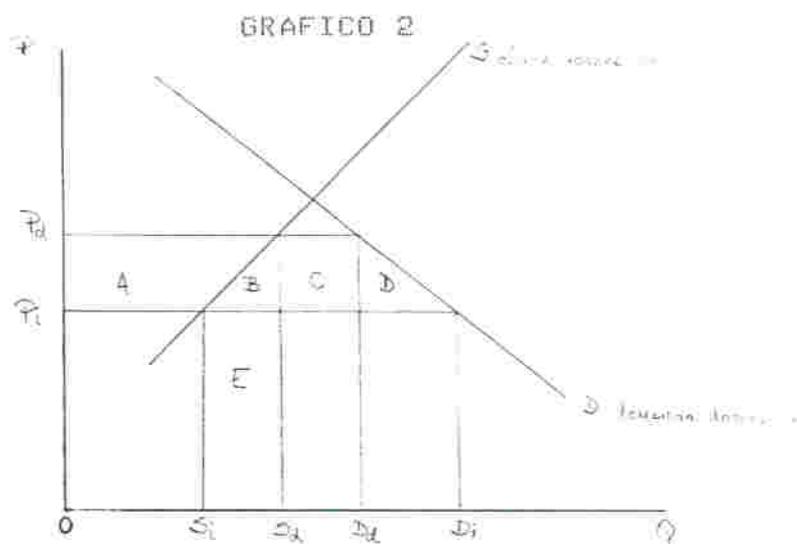
A análise desta subsecção supõe dois tipos de produtos na Comunidade - os que ela importa e os que exporta em forma líquida-, e que o comportamento dos produtores e os consumidores é descrito por as curvas de oferta e demanda do gráfico 2. Adicionalmente é feito um conjunto de hipóteses restritivas. Em primeiro lugar, estuda-se os efeitos sobre a produção, o consumo e o preço de um produto, sem ter em conta as interações com os outros setores da economia, ou seja, é uma análise de equilíbrio parcial. Em segundo lugar, supõe-se que a Comunidade não afeta os preços mundiais com a exportação de seus excedentes, ou seja considera-se à Comunidade como um país pequeno no comércio internacional. Em terceiro lugar, a análise só considera os

7. A análise desta sub-secção deve muito a Monteiro (1988)

principais instrumentos de sustentação de preços e de proteção externa, deixando de lado a imensa variedade de instrumentos de que a Comunidade dispõe.

3.1.1. A Comunidade como importadora líquida de produto

No gráfico 2 pode-se observar que em uma situação de livre comércio o preço que vigoraria na Comunidade seria o preço internacional (P_i). A existência da PAC implica que o preço doméstico (P_d) seja superior ao preço internacional (o preço mínimo de importação ou o preço de intervenção é, normalmente, superior ao mundial).



Ao preço (P_i) a quantidade produzida domesticamente seria $0-S_i$, e a quantidade demandada $0-D_i$, com o que a quantidade importada seria a diferença S_i-D_i . A vigência da PAC incrementa o preço até (P_d), o que aumenta a quantidade produzida em S_i-S_d e diminuiu a quantidade consumida em D_i-D_d . A proteção implica uma maior produção doméstica, mas não necessariamente o

e em eliminar a tendência ao excesso de oferta da política comum. O questionamento central destas forças é que a PAC descansa principalmente na política de preços, e que esta política não consegue atingir os objetivos simultâneos de melhorar as rendas dos produtores e de equilibrar os mercados, pois estimula o incremento da produção para melhorar as receitas individuais. Uma das alternativas, frente às políticas atuais, são as chamadas políticas estruturais, que sustentam a renda do produtor em forma direta, sem necessidade de alentar a produção, e têm como objetivos incrementar o tamanho das propriedades, racionalizar a produção e incrementar o papel das forças do mercado na regulação da agricultura.

Essas forças estão conseguindo mudanças lentas dentro da PAC. Junto com a crescente importância das medidas estruturais, a Comunidade está procurando diminuir os excessos dos mecanismos de sustentação de preços, através da imposição e do respeito a metas orçamentárias estritas por produto, e da limitação da quantidade a ser adquirida pelos organismos de intervenção. (FMI, 1988).

A Comunidade paulatinamente está tomando consciência dos altos custos da PAC. As medidas de reforma parecem orientadas no sentido correto, mas a capacidade para resolver o excesso de oferta é ainda insuficiente. De qualquer maneira os países em desenvolvimento devem acompanhar com atenção as reformas internas da PAC, pois nelas reside a maior esperança de diminuição do

Os efeitos negativos sobre o comércio da PAC geraram um recrudescimento do protecionismo agrícola, sobretudo nos países desenvolvidos, como forma de proteger os mercados domésticos e de retaliar a atitude europeia. As crescentes tensões comerciais na década de oitenta, derivadas do aumento do protecionismo nos países da OECD, levou a agricultura ao primeiro plano nas negociações internacionais, especialmente na Rodada do Uruguai do GATT atualmente em curso.

Depois de quatro anos de intensas negociações no marco do GATT a possibilidade de alcançar um acordo satisfatório entre a Comunidade e os exportadores eficientes de produtos temperados (USA e o grupo de Cairns) ainda parece de difícil realização.

A Comunidade não parece disposta a discutir em sua totalidade a política interna de subsídios e de sustentação à agricultura e de admitir os efeitos negativos sobre a economia mundial. A forte pressão interna dos produtores não deixa margens para as autoridades da Comunidade. Parece pouco provável que a pressão internacional e o intento de criar uma disciplina, até agora inexistente, no comércio agrícola mundial tenham efeitos decisivos sobre a PAC. A negociação na agricultura terá alguma definição como resultado de concessões em outras áreas de negociações dentro da Rodada.

Os altos custos da PAC estão gerando forças dentro da Comunidade interessadas em limitar as transferências à agricultura.

protecionismo agrícola europeu.

Bibliografia.

CEPAL/IPEA, (1985). "Protecionismo das Comunidades Europeias contra as exportações brasileiras", Brasília

FMI (1988). " The Common Agricultural Policy of the European Community ", Occasional Paper, N 62, Washington.

Hathaway, D.E., (1987). Agriculture and the GATT: rewriting the rules, Institute for International Economics, Washington.

Monteiro, M.B., (1988). A Política Agrícola Comum da CEE e seus efeitos sobre as importações e exportações brasileiras, Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Economia da PUC/RJ.

OECD, (1987). National Policies and Agricultural Trade. Study of the European Economic Community, Paris.

desaparecimento da oferta importada . Antes de analisar a evolução no tempo desta proteção, parece interessante discutir os custos que esta política tem para a Comunidade.

O gráfico 2 permite observar, aproximadamente, os custos da proteção. Os consumidores vão consumir uma quantidade menor a um preço maior, sua perda total pode ser representada por as áreas $A+B+C+D$. A área $A+B+C$ representa o custo maior para os consumidores da quantidade $D-D_d$, e D expressa o valor que tem para eles deixar de consumir D_i-D_d .

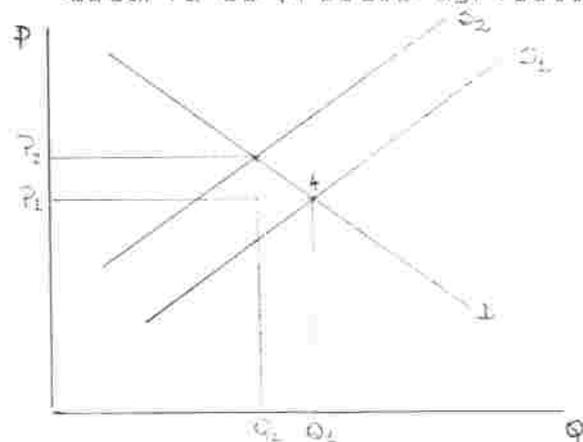
Os produtores têm um custo de produzir as quantidades adicionais dado pelas áreas $E+B$, e obtêm um ganho líquido ao vender a produção mais cara que é representado pela área A . A importação da quantidade D_d-S_d gera uma maior arrecadação das autoridades (equivalente à área C), que neste caso é a própria Comunidade, que cobra as taxas variáveis de importação.

Considerando os ganhos e as perdas dos diferentes setores envolvidos (produtores, consumidores e autoridades) pode-se concluir que a perda líquida para a sociedade fica definida pelas áreas $B+D$. A área B corresponde aos maiores custos para a sociedade de produzir S_i-S_d ao invés de importar essa quantidade. A área D corresponde à perda líquida dos consumidores que deixam de consumir D_i-D_d , devido ao maior preço resultante da proteção à produção.

O gráfico 3 mostra um dos efeitos da proteção e do aumento do preço resultante. Em uma indústria que usa como insumo principal o produto agrícola, o equilíbrio em condições de livre comércio está dado pelo ponto A, onde se produz Q_1 e o preço é P_1 . A implementação de uma política como a PAC incrementa os custos da indústria usuária e desloca a curva de oferta para cima e para a esquerda de S_1 a S_2 , diminuindo a produção (de Q_1 a Q_2) e aumentando o preço (de P_1 a P_2) em relação à situação de livre comércio. Para contra-restar esta situação a Comunidade criou uma série de subsídios para diminuir os custos das indústrias usuárias (input subsidies) de cereais, arroz, açúcar, oleaginosas e vinho.

GRAFICO 3

Efeito do aumento da proteção em uma indústria usuária do produto agrícola



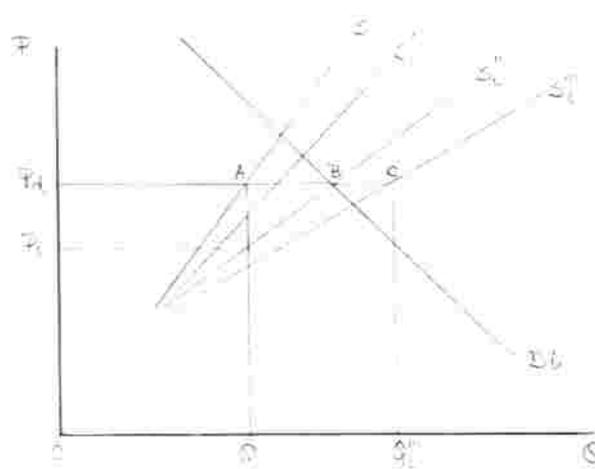
No gráfico 4 intenta-se mostrar os efeitos dinâmicos da proteção. Pelo lado da oferta, a estabilidade e a persistência dos preços domésticos, permitem maiores taxas de rentabilidade que na situação de livre comércio e estimulam, portanto, a produção e o investimento. A ausência de fortes flutuações nos

preços permite melhorar as estimações da rentabilidade futura dos projetos de expansão. Esse horizonte com um grau menor de incerteza é fundamental para a decisão de investimento. Como um resultado do alto investimento pode-se entender o rápido crescimento da produtividade e da produção na agricultura europeia. Esse processo do lado da oferta pode ser representado por um deslocamento contínuo da oferta de curto prazo S_1 para a direita e por uma maior elasticidade ao preço doméstico.

Pelo lado da demanda, o efeito mostrado no gráfico 3, de redução da demanda do produto -como insumo- leva ao deslocamento para a esquerda da curva D_1 , e esse movimento pode ver-se acentuado -no caso de mudança de preços relativos- pela substituição do produto no consumo. Finalmente, a queda na demanda pela substituição no consumo pode não ser compensada pelo crescimento da renda, que desloca a curva da demanda à direita, pois a elasticidade renda dos produtos agrícolas de consumo massivo é baixa. O resultado final dependerá de cada produto, mas pode afirmar-se que a curva de demanda não tenderá a deslocar-se fortemente.

GRAFICO 4

Mudanças no tempo do equilíbrio do produto sob proteção



A-B SITUAÇÃO INICIAL
IMPORTADORA LÍQUIDA

B-C SITUAÇÃO FINAL
EXPORTADORA LÍQUIDA

Os movimentos da oferta e da demanda do produto no tempo, como os mostrados no gráfico 4, explicam a experiência dos produtos agrícolas que permanecem sob o esquema da PAC. A Comunidade passa de importadora líquida (A-B), no início da proteção, a exportadora líquida (B-C), acumulando importantes estoques que devem realizarse no mercado mundial através da utilização de subsídios. O aumento do volume de produto que não encontra mercado e que deve ser comprado aos preços de intervenção incrementa as despesas com o produto no orçamento comunitário. Adicionalmente, como a capacidade de armazenamento dos organismos de intervenção é limitada criam-se subsídios para o armazenamento por parte dos produtores.

Na Tabela 2 pode-se ver o crescimento da auto-suficiência da Comunidade nos principais produtos. O coeficiente de auto-suficiência é dado pela relação entre a produção doméstica e o consumo. Uma percentagem superior a 100 indica produção excedente em relação ao consumo.

TABELA 2

Auto-suficiência da Comunidade no setor agrícola
(%)

Produtos	anos	1960-64	65-69	70-74	75-79	80-84	1985
Cereais		84,0	88,0	89,7	91,2	106,3	127,1
Trigo		93,6	107,2	97,1	106,4	121,6	...
Açúcar		99,3	99,9	91,5	108,5	134,4	131,7
Manteiga		99,6	109,2	101,5	110,5	128,4	112,6
Vinho		94,2	95,9	97,8	98,6	99,5	112,3
Carne Bovina		97,2	90,2	92,5	98,5	104,7	108,0
Carne Suína		101,0	99,7	100,9	100,2	101,9	102,5
Frutas e Vegetais		99,6	96,6	91,6	88,7	93,9	94,1

Fonte : FMI (1988). Tabelas 9-17.

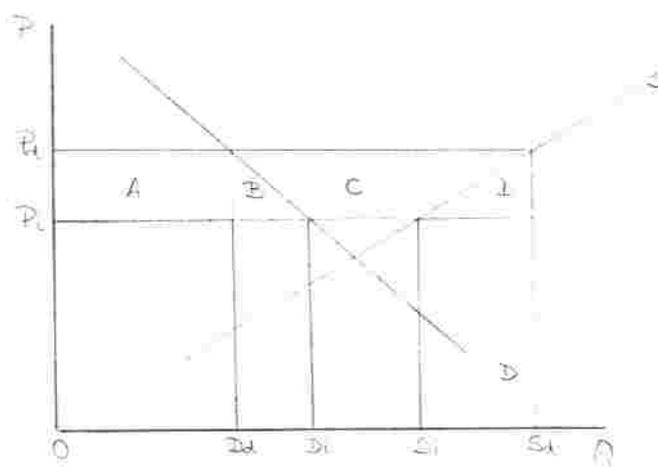
A Comunidade praticamente era autosuficiente em todos os produtos sob análise nos começos da PAC (anos 1960-64), de maneira que a auto-suficiência não pode atribuir-se à política comum. O que a PAC conseguiu gerar foi uma forte oferta excedente em açúcar, cereais e manteiga. Para corroborar esse efeito da PAC pode apontar-se o caso de frutas e vegetais frescos e carne suína, que mantiveram o equilíbrio entre a demanda e a oferta. Esses produtos só têm proteção externa, enquanto a proteção interna é opcional e o preço interno não é fixado administrativamente. Conseqüentemente, o fato que esses produtores não tenham as mesmas garantias que aqueles que produzem com proteção plena (externa e interna) da PAC, pode explicar, em grande medida, a inexistência de oferta excedente.

O mecanismo de formação de estoques para administrar os excedentes não corrige o excesso de oferta, pois não transmite à renda dos produtores a verdadeira situação do mercado. Para reverter essa situação, a Comunidade reduziu os atrativos de sua política de preços, criou as taxas de co-responsabilidade, limitou e quotificou (guarantee thresholds), em forma decrescente os volumenes a serem sustentados. A orientação das correções implementadas pela Comunidade nos últimos anos é a de permitir que a situação do mercado seja sentida pelas receitas dos produtores.

3.1.2 A Comunidade como exportadora líquida de produto.

O gráfico 5 mostra a situação de exportadora líquida de um produto. Ao preço internacional (P_i) a oferta doméstica $O-S_i$ é superior à demanda doméstica $O-D_i$, a diferença (S_i-D_i) é exportada. A introdução de uma política como a PAC eleva o preço interno a (P_d), elevando a produção até S_d e diminuindo o consumo até D_d . Dessa maneira, eleva-se o excedente exportável da Comunidade.

GRAFICO 5



Os custos desta política podem ser identificados de maneira semelhante ao caso anterior. Para os produtores a área $A+B+C$ representará um ganho. A maior produção é vendida a preços maiores. Para o consumidor haverá uma perda devido ao menor consumo a preços maiores, e esta perda esta representada por as áreas $A+B$. Os gastos do orçamento se incrementam do valor dado pelo subsídio unitário ($P_d - P_i$) vezes a quantidade exportada (S_d-D_d). Esse incremento do orçamento é representado por $B+C+D$. Para a Comunidade, considerando as perdas e os ganhos de todos os

setores, haverá uma perda líquida de bem estar representada pelas áreas B+D. O maior custo de produzir as unidades adicionais (Sd-Si) é representado por D, enquanto a B representa a perda líquida do orçamento da Comunidade que tem que subsidiar a produção a ser exportada.

A análise dinâmica feita em 3.1.1 aplica-se totalmente a esta situação. O resultado da PAC será incrementar o excedente exportável e portanto as despesas do orçamento com o aumento dos subsídios, o que em conjunto diminuirá o bem-estar da Comunidade.

3.2 Os efeitos da PAC sobre o orçamento da Comunidade.

O gasto em agricultura no orçamento da Comunidade é feito através do "European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF)". O EAGGF é o instrumento financeiro da PAC. Até 1970 a responsabilidade da manutenção da PAC era compartilhada pelos governos nacionais e pela Comunidade, através do EAGGF; depois a responsabilidade exclusiva ficou em mãos do orçamento da Comunidade.

A PAC gera receitas através das taxas variáveis de importação, mas estas fazem parte das receitas gerais do orçamento comunitário, junto com as tarifas de importação de

produtos manufacturados - Common Customs Tariff (CCT) -, e uma proporção do imposto sobre o valor adicionado - Value Added Tax (VAT) - arrecadado pelos governos nacionais.

O EAGGF está dividido em duas secções: a "Guarantee" e a "Guidance". A "Guarantee", que representa normalmente mais de 90% do EAGGF, compreende os gastos das organizações de mercado para a estabilização de preços, os subsídios para a exportação, os subsídios ao consumo e os custos da disposição dos estoques. A "Guidance" financia medidas de ordem estrutural para modernizar a agricultura.

As medidas estruturais podem permanecer sob controlo das autoridades comunitárias e podem portanto ajustar-se às disponibilidades orçamentárias. As medidas de intervenção, que são financiadas pela "Guarantee", dependem das metas da PAC e da situação dos mercados. Portanto, o nível de despesas dentro da "Guarantee" não depende inteiramente da vontade das autoridades nem pode sujeitar-se totalmente à disponibilidade de recursos.

Em 1980, cerca de 70% dos recursos do orçamento da Comunidade foram gastos com a agricultura. Entre 1973 e 1986, o gasto do EAGGF aumentou de 4,1 bilhões para 22,5 bilhões de ECU (unidade monetária europeia), um incremento de mais de 400%. (FMI, 1988). Isto é o resultado da transformação da Comunidade em exportadora líquida dos principais produtos da PAC, e da queda dos preços internacionais na primeira metade da década

de nitenta.

A situação inicial da Comunidade como importadora líquida agrícola permitia que a PAC fosse superavitária, mas à medida que diminuam as importações e cresce a auto-suficiência as receitas caíram e as despesas financeiras aumentaram. Isto acontece porque a produção excedente cresce, e aumentam os custos da PAC, pela necessidade de intervenção, pela disposição dos estoques, e pelos subsídios de exportação. Se simultaneamente caem os preços internacionais, o subsídio unitário de exportação aumenta, reforçando o efeito negativo na situação financeira produzido pelo crescimento da produção excedente. Como se viu na subsecção anterior, a PAC estimula a auto-suficiência e a produção excedente. Consequentemente, ao não diminuir o apoio da PAC aos produtos, os problemas orçamentários tendem a agravar-se.

Os mecanismos utilizados pela Comunidade para contornar a situação de desequilíbrio financeiro foi uma combinação de aumento de receitas e de diminuição do apoio à agricultura. A Comunidade determinou um crescimento da proporção do VAT que deve integrar suas receitas⁸. Em relação à diminuição do apoio, pode-se mencionar as taxas de co-responsabilidade cobradas aos produtores de leite, cereais e outras medidas destinadas a reduzir os preços de intervenção.

Adicionalmente aos mecanismos mencionados para contornar o desequilíbrio financeiro, a Comunidade trasladou

⁸ Em 1979, a contribuição de cada membro era 0,75% da arrecadação do VAT, em 1983 essa contribuição aumentou para 1%, e em 1986 para 1,4%. BAE (1985).

parte da responsabilidade de alguns programas aos estados membros, especialmente os de armazenamento. (Hathaway, 1987).

A Comunidade se enfrenta com crescentes dificuldades para manter a transferência para o setor agrícola. O esquema inicial financiado principalmente pelos consumidores e parcialmente pelos contribuintes demonstrou seu esgotamento. Nos últimos anos, os contribuintes aumentaram sua participação no financiamento e o conjunto de desequilíbrios colocou em discussão a viabilidade financeira da PAC. Se bem que essa discussão ainda é incipiente, representa a única força doméstica que pode mudar a política agrícola europeia.

4. Efeitos da PAC sobre o comércio agrícola mundial.

A análise desta seção é uma introdução a uma análise mais detalhada dos efeitos da PAC no resto do mundo, particularmente na produção e no comércio agrícolas do Brasil.

A Comunidade é a primeira importadora agrícola mundial. Em 1985 importou 46,7 bilhões de dólares de produtos agrícolas alimentares, que representou 11,1% de suas importações totais. Os Estados Unidos, o segundo grande importador, no mesmo ano importou 30,8 bilhões, montante que significou quase 7% de suas importações totais (FMI, 1988).

Em 1985, a origem das importações agrícolas da Comunidade por blocos de países era a seguinte: 39% provinha dos países industrializados (USA, Canadá e Austrália), 53% dos países em desenvolvimento e 8% dos países socialistas. Os dois principais países fornecedores da Comunidade foram os Estados Unidos, com 16% das importações, e o Brasil, com quase 11% do total importado.

No passado, a Comunidade importava produtos agrícolas de climas temperados e tropicais para a alimentação humana ou animal. Mas a política agrícola comum teve importantes efeitos na composição do comércio externo agrícola da Comunidade.

Um dos efeitos no comércio da PAC foi reduzir as importações daqueles produtos que integram o esquema de proteção, basicamente os produtos temperados como os cereais, açúcar, carne e produtos lácteos.

Outro efeito resultou da combinação dos altos preços internos dos grãos com o estímulo à pecuária da PAC que levou à substituição dos grãos na alimentação animal por dois tipos de produtos: os chamados "grãos substitutos", um grupo conformado por a mandioca, o gluten de milho e o farelo de polpa citrica, ricos em carboidratos e proteínas; e as oleaginosas, principalmente a soja. A Comunidade não produz os produtos do primeiro grupo e portanto, aumentou as importações dos mesmos⁹, não sem conflitos comerciais entre os produtores de grãos

9. A Tailândia é o principal exportador de mandioca à Comunidade, o gluten de milho é fornecido pelos Estados Unidos. O Brasil é também um importante exportador nesses produtos.

européus e os exportadores de "grãos substitutos". A Comunidade incrementou a produção de oleaginosas com o objetivo de substituir a importação e de deslocar terras da produção de grãos. Os principais exportadores desses produtos à Comunidade são os Estados Unidos, o Brasil e a Argentina.

Os produtos tropicais não sofreram a concorrência da produção doméstica e, portanto, a Comunidade continuou como importadora líquida desses produtos.

Pelo lado das exportações, a Comunidade se transformou em exportador líquido de produtos temperados. Em 1985, os países comunitários exportaram 26,1 bilhões de dólares em produtos agrícolas alimentares, situando-se apenas atrás dos Estados Unidos, que exportou 33,5 bilhões da mesma moeda.

No ano de 1985 o destino por blocos de países, das exportações da comunidade foi o seguinte: 47% para os países industrializados, 43% para os países em desenvolvimento e 10% para os países socialistas. Os principais países destinatários foram os Estados Unidos, Japão, e os países da Convenção de Lomé.

A literatura sobre a PAC coincide em afirmar que os efeitos perturbadores dessa política sobre a economia mundial surgem da transmissão ao comércio exterior dos desequilíbrios resultantes da proteção interna¹⁰. A Comunidade fechou seu mercado para importantes produtos temperados de exportadores

10 Para uma posição desse tipo veja-se Hathaway (1987). Obviamente a PAC tem essa repercussão na economia mundial por sua importância, como foi assinalado nos parágrafos anteriores

eficientes e começou a competir com esses mesmos países em terceiros mercados, incrementando as tensões do comércio agrícola mundial.

Na literatura sobre o protecionismo europeu existe também coincidência em relação a pelo menos dois dos efeitos perturbadores da Comunidade sobre o comércio mundial. Em primeiro lugar, a presença da PAC provoca a queda dos preços internacionais devido a que o excesso de produção da Comunidade, que como vimos não é corrigido, reduz suas importações e aumenta as exportações, com fortes subsídios. Em outras palavras a PAC aumenta a oferta excedente de produtos temperados no comércio mundial (grãos, açúcar, carnes e produtos láteos).

Em segundo lugar, a política comum aumenta a instabilidade dos preços mundiais, devido ao fato de que a oferta da Comunidade, ao estar isolada das flutuações dos preços externos, obriga à oferta mundial a ajustar-se em maior medida, amplificando a instabilidade dos preços.

Existem numerosos trabalhos que estudam os impactos que a PAC tem sobre os preços mundiais. As conclusões são similares, porém os resultados numéricos diferem em função do ano da análise, da amplitude da cobertura de produtos e da consideração ou não da interação entre os mercados dos produtos (modelos de equilíbrio geral ou parcial). Os principais resultados são os seguintes:

a) Os países exportadores dos produtos temperados que estão sob proteção da PAC perdem receitas de exportações, tanto pela diminuição da quantidade quanto do preço, pelo excesso de oferta da PAC. A eliminação da política comum aumentaria os preços dos produtos temperados; elevaria a quantidade exportada por os produtores eficientes, e a Comunidade aumentaria suas importações de produtos temperados.

b) Os países em desenvolvimento, importadores de produtos temperados ganham com os baixos preços dos produtos de importação e com os altos preços e a quantidade demandada de "grãos substitutos" e de oleaginosas por parte da Comunidade.

Esses ganhos dos países em desenvolvimento devem ser qualificados. Os baixos preços dos grãos no mercado mundial deprime a demanda dos grãos substitutos e das oleaginosas, que esses países exportam. Adicionalmente, os baixos e instáveis preços dos grãos desestimulam a produção doméstica de cereais nos países importadores.

O desmantelamento da PAC teria consequências negativas, no curto prazo, para os importadores de produtos temperados, pois aumentariam seus custos de importação. No longo prazo, os preços mais altos e estáveis facilitariam a produção doméstica.

Os exportadores de "grãos substitutos" e de oleaginosas serão prejudicados com a liberalização na Comunidade, pois a produção de carne vai cair e, conseqüentemente, a demanda européia desses produtos.

Da análise anterior resulta que pelos menos três grupos

de interesses existem entre os países em desenvolvimento, em relação ao proteccionismo agrícola: os importadores de produtos temperados, os exportadores eficientes e os exportadores de "grãos substitutos" e oleaginosas. O Brasil tem uma característica especial: participa dos interesses de cada um desses grupos. O país é exportador eficiente (açúcar e carne), é importador de grãos (trigo) e é exportador de oleaginosas (soja). Portanto, o Brasil terá ganhos e perdas com eliminação ou redução da PAC.

Nos casos do açúcar e da carne, o Brasil aumentaria suas receitas de exportação, com acréscimos tanto na quantidade quanto no preço, e o resultado líquido em termos de bem-estar dependeria dos ganhos dos produtores locais e das perdas dos consumidores domésticos, resultante do aumento do preço internacional. Monteiro (1988) estimou que os ganhos líquidos de bem-estar e de exportações de uma liberalização completa da PAC, para o ano de 1985, seriam de aproximadamente 200 milhões de dólares para o açúcar e de 955 milhões da mesma moeda para a carne bovina.

No caso do trigo, o Brasil importaria mais caro, o que significaria perdas de divisas ao reduzir-se o proteccionismo europeu. Adicionalmente os consumidores brasileiros teriam perdas de bem-estar pelo aumento do preço dos derivados do trigo. Monteiro (1988) estimou a perda máxima em 80 milhões de dólares.

No caso da soja, o Brasil perderia receitas provenientes do mercado europeu com uma liberalização ou uma redução do

protecionismo da PAC. A queda da produção pecuária na Europa, junto com a diminuição dos preços internos dos grãos, diminuiria a demanda e o preço internacional das oleaginosas, como a soja, e dos "grãos substitutos". No trabalho de Monteiro (1988), a estimativa máxima da perda para o Brasil de receitas de exportação de soja é de aproximadamente 380 milhões de dólares.

Para o país, o resultado líquido de uma liberalização completa do protecionismo agrícola europeu seria positivo e de aproximadamente 700 milhões de dólares anuais, segundo as estimativas de Monteiro (1988). Esses resultados numéricos, como esse mesmo autor ressalva, são extremamente dependentes das hipóteses de cálculo, das elasticidades mundiais e domésticas, e do carácter parcial ou geral dos modelos. Portanto, os valores apresentados devem ser considerados como uma aproximação à verdadeira magnitude dos efeitos da PAC sobre o Brasil

5. As possibilidades de reforma da PAC.

No momento atual as duas razões principais para a reforma da PAC são: os efeitos negativos sobre o comércio agrícola mundial e os altos custos internos em que a Comunidade incorre para efetuar a transferência de renda dos consumidores e contribuintes aos produtores agrícolas.

- 153 *O comércio exterior brasileiro de bens de capital: desempenho e indicadores por grupos de produtos.*
Fernando J. Ribeiro e Henry Pourchet. Jul/2000.
- 152 *O comércio exterior brasileiro de calçados e têxteis: desempenho e indicadores por grupos de produtos.*
Fernando J. Ribeiro e Henry Pourchet. Jul/2000.
- 151 *Diretrizes de promoção comercial para as exportações do Rio Grande do Sul.*
Pedro da Motta Veiga, Mário C. de Carvalho Júnior, Leda Hahn e Galeno Tinoco Ferraz Filho. Jun/2000.
- 150 *Desempenho exportador do Rio Grande do Sul.*
Pedro da Motta Veiga e Mário C. de Carvalho Júnior. Jun/2000.
- 149 *Impacto del proceso de integración del Mercosur sobre el sector calzado.*
Marta Bekerman, Paulo Guilherme Corrêa e Laens S. Nov/99.
- 148 *Impacto del proceso de integración del Mercosur sobre el sector farmacéutico.*
Marta Bekerman, Paulo Guilherme Corrêa e Laens S. Nov/99.
- 147 *Barreiras às importações nos Estados Unidos da América, Japão e União Européia: estimativas do impacto sobre as exportações brasileiras.* Honório Kume e Guida Pianí. Out/99.
- 146 *Barreiras externas às exportações brasileiras: 1999.*
Renato Fonseca, Mário C. de Carvalho Jr., Galeno T. Ferraz Filho, Henry Pourchet, Ricardo Markwald e Fernando C. da Silva. Out/99.
- 145 *Uma estratégia para a promoção comercial das exportações nordestinas.*
Ricardo Andrés Markwald e Pedro da Motta Veiga. Out/99.
- 144 *Indústrias de plásticos: desenvolvimento do potencial exportador das empresas de 3ª geração.*
João Bosco M. Machado e Galeno Tinoco Ferraz Filho. Jul/99.
- 143 *Subsídios ao milho e aos derivados do milho nos mercados dos Estados Unidos e da União Européia.*
Aluisio G. de Lima Campos. Jul/99.
- 142 *Diretrizes para o desenvolvimento do potencial exportador das MPÊs paulistas.*
Pedro da Motta Veiga, João Bosco M. Machado e Mário C. de Carvalho Jr. Nov/98.
- 141 *Padrões de comércio intra e extra-Mercosul: alvos para uma política industrial do Mercosul.*
Ricardo A. Markwald e João Bosco M. Machado. Nov/98.
- 140 *Desempenho e potencial exportador das micro e pequenas empresas paulistas.*
Pedro da Motta Veiga, João Bosco M. Machado e Mário C. de Carvalho Jr. Nov/98.
- 139 *Pequenos lotes na exportação: estrutura de custos e estratégias de distribuição física internacional.*
Mário C. de Carvalho Jr., Miguel Ferreira Lima e Ricardo A. Markwald. Nov/98.
- 138 *Especificidades do padrão de comércio Brasil-União Européia e Brasil-Estados Unidos.*
Ricardo A. Markwald e João Bosco M. Machado. Nov/98.
- 137 *A experiência exportadora do setor de software brasileiro: o caso da Softex.*
Galeno Tinoco Ferraz Filho, Sílvia Frick, Virgínia Duarte, José E. Roselino, Ana Paula Matusita, Norton de Almeida, Lucia Beatriz Alves, Vera Mittermayr. Jun/98.
- 136 *Micro, pequenas e médias empresas na exportação: desempenho no Brasil e lições da experiência internacional.*
Pedro da Motta Veiga, Ricardo A. Markwald. Jun/98.
- 135 *A orientação externa da indústria de transformação brasileira após a liberalização comercial.*
Renato Fonseca, Mário C. de Carvalho e Henry Pourchet. Abr/98.
- 134 *Índices de preço e quantum do comércio exterior.*
Ricardo A. Markwald, Armando Castelar Pinheiro, Carmen Falcão e Henry Pourchet. Mar/98.
- 133 *Índices de preço e quantum das importações brasileiras.*
Ricardo A. Markwald, Armando Castelar Pinheiro, Carmen Falcão e Henry Pourchet. Mar/98.
- 132 *União Européia: o novo Sistema Geral de Preferências (SGP) e os impactos sobre as exportações brasileiras de produtos agrícolas.*
João Bosco Machado e Ricardo A. Markwald. Nov/97.
- 131 *Estimativas do valor da produção industrial e elaboração de coeficientes de exportação e importação da indústria brasileira (1985-1997).*
Lia Haguenuer, Ricardo A. Markwald e Henry Pourchet. Jun/98.