

A COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPÉIA E SUA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM¹

Mario Antonio Margarido²
Floriano Freitas Filho³
Gustavo Lazzarin Biral⁴

¹Recebido em 01/04/92. Liberado para publicação em 05/06/92.

²Economista, Pesquisador Científico do IEA.

³Advogado, Economista, MS em Administração, Professor Assistente da Universidade de Brasília (UNB).

⁴Economista, Professor da Universidade de Moenchengladbach.

1 - INTRODUÇÃO

Um dos pilares de sustentação da Comunidade Econômica Européia (CEE) foi a articulação e implementação de uma Política Agrícola Comum (PAC), uma vez que a agricultura exerce papéis fundamentais no processo de desenvolvimento econômico, tais como: a) geração e permanente ampliação de excedente de alimentos e matéria-primas; b) liberação de mão-de-obra do campo aproveitada no setor industrial; c) criação de mercados; e d) transferência de capitais, além de ser variável chave para o equilíbrio do Balanço de Pagamentos.

O sucesso da PAC ficou evidente a partir do momento em que a maior parte dos países da Europa, antes deficientes na produção de alimentos, tornaram-se grandes produtores e exportadores. Em decorrência desse fato, gerou-se o problema de gerenciamento dos elevados estoques de cereais, leite e carnes, derivados do substancial volume de subsídios concedidos para a produção e comercialização agrícola.

Este trabalho tem como objetivo examinar os principais artigos existentes no tratado da CEE, mostrar a implementação e a evolução histórica da PAC e discutir as distorções proporcionadas pela PAC no que se refere ao mercado internacional de produtos agrícolas e seus efeitos sobre os países em desenvolvimento.

2 - TRATADO QUE INSTITUIU A CEE

Segundo MOREAU (1989), a Comunidade Econômica Européia começa realmente a tomar forma concreta a partir de 1957 com a assinatura do Tratado de Roma pelos seis países inicialmente signatários: Alemanha Ocidental, França, Luxemburgo, Bélgica, Holanda e Itália.

Entre os objetivos que se encontram no Tratado, conforme INTEUROPA (1987) pode ser destacado o estabelecimento de uma União Aduaneira, visando a eliminação, de forma progressiva, de todos os obstáculos que restrinjam a livre circulação de pessoas, bens, serviços, investimentos e etc. no interior da Comunidade, além da adoção de uma Política Econômica Comum para os setores agrícola, de energia, transportes e etc.

Na primeira parte o Tratado de Roma estabelece os princípios que norteiam a criação da comunidade. O artigo 1º preceitua: "Pelo presente Tratado, as Altas Partes Contratantes instituem entre si uma Comunidade Econômica Européia".

A razão de ser do Mercado Comum está expressa no artigo 2º: "A Comunidade tem como missão promover, pelo estabelecimento de um mercado comum e pela aproximação progressiva das políticas econômicas no seio da Comunidade, uma expansão econômica contínua e equilibrada, um maior grau de estabilidade, um aumento acelerado do nível de vida e relações mais estreitas entre os Estados que o integram".

Dentre as áreas de atuação previstas no Tratado, o artigo 3º, letra "d", especifica: "A adoção de uma política comum no domínio da agricultura".

A implementação da Política Agrícola Comum (PAC), prevista no Tratado de Roma, é indispensável para a União Aduaneira e a conseqüente formação do Mercado Comum, especialmente para países predominantemente agrícolas, como a França, cuja agricultura gera um volume considerável de exportações.

O setor agrícola apresenta quadro complexo e delicado, uma vez que a posição ocupada pela agricultura em cada uma das economias dos Estados membros é diferenciada, tanto em termos estruturais como a nível de políticas, em especial as políticas de preços.

Especificamente, o Título II do Tratado de Roma diz respeito ao tema Agricultura. O artigo 38 conceitua produto agrícola como sendo todos os produtos originados do solo, da pecuária e da pesca, bem como os produtos pertencentes ao primeiro estágio de transformação e que estejam em relação direta com esses produtos. Para o bom desempenho e desenvolvimento do Mercado Comum para os produtos

agrícolas, é necessária a adoção de uma Política Agrícola Comum por parte dos Estados membros.

O artigo 39 delinea os principais objetivos a serem alcançados pela implementação da PAC, quais sejam: a) elevar a produtividade do setor agrícola, fomentando seu progresso tecnológico; b) assegurar o desenvolvimento racional da produção da agricultura via utilização ótima dos fatores de produção, especialmente da mão-de-obra, possibilitando, dessa forma, melhores condições de vida para a população rural; c) estabilizar mercados; e d) garantir o abastecimento de alimentos ao mercado consumidor com a formação de estoques reguladores.

Ainda, segundo esse mesmo artigo, na elaboração da Política Agrícola Comum é indispensável levar em consideração os seguintes aspectos: "a) A natureza particular da atividade agrícola decorrente da estrutura social da agricultura e das disparidades estruturais e naturais entre as diversas regiões agrícolas; b) A necessidade de efetuar gradualmente as adaptações adequadas; c) O fato de a agricultura constituir, nos Estados membros, um setor intimamente ligado ao conjunto da economia".

Outro artigo que merece destaque é o artigo 40, que trata no item 1 da Política Agrícola Comum (PAC) e no item 3 da Organização Comum de Mercado (OCM) e da criação do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA).

O primeiro item desse artigo dispõe que os Estados membros deverão desenvolver gradualmente a política agrícola comum durante o período de transição, e defini-la o mais tardar no final desse período, o qual corresponde ao intervalo de dois anos a contar da data de entrada em vigor do Tratado de Roma, e que "a fim de atingir os objetivos definidos no artigo 39, será criada uma organização comum dos mercados agrícolas". Essa organização assumirá uma das seguintes formas, dependendo do tipo de produto em questão: "a) Regras comuns em matéria de concorrência; b) Uma coordenação obrigatória das diversas organizações de mercado; c) Uma organização europeia de mercado".

No que se refere ao terceiro item, a Organização Comum de Mercado pode abranger todas as medidas consideradas necessárias para se atingir os objetivos definidos no artigo precedente, ou seja, as "regulamentações dos preços; subvenções tanto à produção como à comercialização dos diversos produtos; medidas de armazenamento e de suporte; e mecanismos comuns de estabilização das importações ou das exportações". Outro aspecto relevante no interior desse item é de que a Organização Comum deve excluir toda e qualquer forma de discriminação que possa vir a ocorrer tanto a nível de produtores como também de consumidores pertencentes à própria Comunidade.

Ainda de acordo com o item 3, é permitida a criação de um ou mais fundos agrícolas de orientação e garantia. O Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) está subdividido em dois segmentos, denominados de seções. A seção Garantia engloba a Política Comum de Preços, sendo a responsável pela fixação dos preços dos produtos agrícolas a nível de produtor, enquanto que a seção Orientação cuida da assistência técnica prestada aos agricultores a fim de que se possa incrementar a produtividade do setor.

3 - A PAC E O FEOGA - HISTÓRICO E DISCUSSÃO

A elaboração e a articulação dos principais regulamentos para o setor agrícola decorrem do acordo firmado pelos Estados membros da Comunidade em 14/01/1962, que fixou as condições de funcionamento do Mercado Comum para quase todos os produtos agrícolas, além de determinar as regras de financiamento de despesas da PAC e a criação do FEOGA. Esse acordo entrou em vigor a partir de 01/07/1962.

Os princípios fundamentais que norteiam a PAC podem ser assim sintetizados: livre circulação dos produtos agrícolas pela retirada dos direitos aduaneiros de cada país nas transações dentro da CEE; desmantelamento dos monopólios nacionais; eliminação de todas as barreiras comerciais ou discriminação de produtos entre os Estados membros da Comunidade, além de fomentar a eficiência competitiva do setor

agrícola em seu interior.

Quanto à política de preços, adotou-se o sistema de preço único com sua fixação estabelecida no início de cada safra, sendo que os preços são calculados em unidade de conta comunitária, com valor - ouro correspondente ao dólar.

Outro aspecto relevante dessa política diz respeito à preferência comunitária, com a instituição de direitos niveladores em relação aos produtos importados cuja origem seja de países de fora da Comunidade, além de restituições para os exportadores da própria CEE. Esse mecanismo é utilizado toda vez que os preços vigentes no mercado internacional se encontrarem num patamar inferior àqueles praticados no interior da Comunidade. Em outras palavras, no caso de importação de produtos agrícolas e industriais, o sistema de direitos niveladores induz ao incremento de restrições para a entrada desses produtos no mercado da Comunidade. Assim, quando os produtos estrangeiros estão mais baratos que os produtos da Comunidade, eles são taxados até o ponto em que o preço de ambos sejam equalizados, discriminando-se contra os produtos dos demais países.

Vale lembrar que esses princípios, hoje em vigor, contrariam as determinações estabelecidas pelo **GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE (GATT)** (1986), em especial o artigo I sobre Tratamento Geral da Nação mais Favorecida. No que se refere às exportações da Comunidade, ocorre o caso inverso, o que também entra em choque com as disposições do GATT expressas no artigo XVI, que trata de Subsídios.

Ainda dentro dos princípios estabelecidos na PAC ressalta-se a solidariedade financeira, ou seja, são repartidas pelo conjunto dos Estados membros, de forma específica, as despesas de apoio aos preços correntes e de exportações suportadas pelo FEOGA. Através do acordo firmado em 15/12/1964 é que realmente começa a unificação dos preços dos cereais entre os países da comunidade. Por esse acordo, os preços comunitários dos cereais entrariam em vigor a partir de 01/07/1967. Entretanto, cada país deveria aproximar-se desses preços de forma progressiva, pelo que foi criado um sistema de restituições e direitos niveladores, próximo ao que já existia em relação a terceiros países. Pretendia-se com essas medidas melhorar o intercâmbio de produtos agrícolas entre os Estados membros, minimizando os problemas relacionados com os diferentes preços praticados entre cada país membro da Comunidade.

Os últimos regulamentos pertinentes à PAC, bem como a fixação de preços para os vários produtos (os quais condicionavam a implantação da união aduaneira), foram adotados ao longo do primeiro semestre de 1968. Até aquela data, aproximadamente 85% dos produtos agrícolas da Comunidade ficaram englobados na PAC.

Apesar de a PAC ser aceita por todos os países membros, sua completa implementação e total regulamentação vêm enfrentando dificuldades em função das diferenças de peso que o setor agrícola exerce dentro de cada país. Uma evidência disso é que alguns produtos ainda continuam sujeitos às suas respectivas legislações nacionais. Outro entrave é o elevado custo de manutenção dos estoques excedentes, uma vez que a fixação dos preços dos produtos agrícolas a níveis extremamente elevados via subsídios estimula a produção e conseqüentemente gera formação de estoques, o que torna seu escoamento cada vez mais caro para a Comunidade.

Há distorções, também, com relação às despesas da seção Garantia, a qual fica com a maior parcela do orçamento do FEOGA, reduzindo, assim, a participação das despesas da seção Orientação, que é justamente a responsável pela melhoria da estrutura do setor agrícola. Essa política gera conflito entre os países membros da Comunidade, pois favorece os países agrícolas, caso da França, enquanto provoca descontentamento entre os países mais industrializados, especialmente a Alemanha, que se opõe sistematicamente a novos aumentos das despesas com a sustentação de preços agrícolas. Para contornar esses problemas, uma série de medidas foram propostas, tais como: redução dos preços dos produtos agrícolas, concentração da produção nas explorações maiores e mais rentáveis, etc. Entretanto, essas propostas ainda não foram aprovadas, por enfrentarem grande resistência por parte dos Estados membros da comunidade cujas economias são fortemente dependentes da agricultura.

Do total das despesas comunitárias, as despesas agrícolas são as que exigem maior parcela dos

recursos. Sendo assim, percebe-se que seria necessário implementar um sistema consistente e definitivo de financiamento da PAC, através da elaboração, pela Comunidade, de um orçamento autônomo, o qual passou a funcionar efetivamente a partir de 1975.

Esse sistema de autofinanciamento foi implementado de forma progressiva, com a Comunidade recebendo parte cada vez maior das receitas aduaneiras e dos direitos niveladores agrícolas arrecadados pelos Estados membros. Pelo acordo estabelecido em 07/02/1970, a Comunidade receberia a totalidade dos direitos niveladores agrícolas em 1971. A partir de 1975, o orçamento comunitário foi incrementado para além dos direitos niveladores agrícolas, sendo adicionada, a partir de então, a totalidade dos direitos aduaneiros, além da criação de um imposto comunitário, o qual não deve exceder a 1% das receitas do Imposto de Valor Adicionado tributado pelos Estados membros.

Simultaneamente, com o objetivo de ampliar a receita para dar continuidade à PAC, procurou-se, também, reduzir as despesas agrícolas através da introdução de previsões plurianuais, que tentam conter de forma progressiva as despesas com apoio aos preços agrícolas. Portanto, o que se pretende na verdade com essas medidas é reduzir o volume de recursos para a seção Garantia do FEOGA, transferindo-os para a seção Orientação, a fim de tornar o sistema mais eficiente, diminuindo, assim, os custos com a manutenção de estoques elevados.

Na estrutura decisória da PAC são ouvidos o Conselho Econômico-Social e o Parlamento Europeu que emitem parecer, muito embora a proposta definitiva seja formulada pelo primeiro. Somente três instituições têm autonomia para intervir diretamente sobre a PAC : o Comitê Especial de Agricultura, o Comitê do próprio FEOGA e os delegados dos Estados membros.

A partir do início dos anos 80, os problemas relativos à PAC se intensificaram em função da recessão mundial e de ampliação das disparidades regionais, dada a inclusão de mais três países (Portugal, Espanha e Grécia), resultando em considerável queda na renda dos agricultores e ameaçando, desta forma, todas as diretrizes fixadas pelos Estados membros na PAC.

A fim de reverter esse cenário tem sido implementada uma série de reformas de caráter estrutural no interior da PAC, como por exemplo, o estímulo e a manutenção da estrutura de produção familiar para evitar a migração para as cidades, redução no volume de subsídios para o setor agrícola, a fim de reduzir os excedentes, mas ao mesmo tempo mantendo o nível de renda dos produtores, limitação de quotas, congelamento da área agricultável por um período de cinco anos (fins não agrícolas), etc.

4 - A PAC: CONTRADIÇÕES INTERNAS E GRUPOS DE INTERESSES

Documento elaborado pelo governo da Austrália (1991) demonstra, entre outras coisas, que no decorrer da década de 80 os gastos com a política agrícola comum consumiu algo em torno de 60% a 70% do orçamento total da CEE. Somente em 1990, os gastos monetários com a PAC somaram 30 bilhões de ECUs, unidade monetária utilizada pela Comunidade Européia, composta de uma cesta de moedas dos países membros, que é ponderada pela importância da economia de cada país no interior da Comunidade. Apesar da tendência crescente dos gastos com suportes para a PAC, nota-se que nos últimos quinze anos, a renda real média dos agricultores da Comunidade manteve-se praticamente constante. Outra crítica relevante diz respeito à concentração de renda provocada pelos mecanismos da PAC, pois em 1990, os grandes proprietários rurais, que representam somente 20% do total de agricultores, receberam 80% do volume de subsídios destinados à PAC.

Ainda de acordo com o mesmo documento, os consumidores da Comunidade tem seu nível de bem-estar reduzido, uma vez que eles gastam entre 19% e 52% a mais de sua renda para comprar alimentos, além de pagar cerca de 27% a mais em impostos diretos para custear os instrumentos da PAC e subsidiar os agricultores.

Apesar dessas contradições internas, que são amplamente conflitantes com o que está colocado no artigo 39 do Tratado de Roma, percebe-se que qualquer tentativa na direção de reformular profunda-

mente os mecanismos da PAC esbarra em grandes obstáculos, colidindo de frente com poderosos grupos de interesses. Isto ocorre em função do efeito multiplicador proporcionado pelos instrumentos da PAC sobre os setores não agrícolas da Comunidade.

De acordo com MUSTO (1989), "do enorme volume de gastos com a PAC, menos de 30% pode ser considerado como transferência de renda em favor dos próprios agricultores; mais de 70% flui para outros setores como o setor químico, indústria de fertilizantes, produção de maquinaria agrícola, construção, capacidade de armazenagem, atividades em marketing, serviços diretos e outros produtores de insumos agrícolas".

Esta análise procurou demonstrar que qualquer tentativa no sentido de desmobilizar completamente a PAC está fora de questão, uma vez que envolve vários grupos de interesses. Entretanto, as negociações sobre o tema agricultura na Rodada Uruguaí somente poderão chegar a resultados positivos, através da reformulação parcial da estrutura que permeia a PAC, de tal modo que possibilite uma evolução positiva no nível do comércio internacional de *commodities* agrícolas.

5 - ALGUMAS IMPLICAÇÕES DA PAC SOBRE OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Os resultados obtidos em função da série de medidas restritivas impostas aos mecanismos da PAC, citadas anteriormente, mostraram-se sem eficácia, uma vez que tanto a produção como o volume estocado de produtos agrícolas continuaram a crescer a taxas elevadas na década de 80. Este fato reforçou a tendência de gastos crescentes com subsídios para o setor agrícola por parte da Comunidade no decorrer desse período.

Segundo MUSTO (1989), em 1985, os estoques de produtos de origem agrícola em poder da CEE somavam aproximadamente cerca de dezesseis milhões de toneladas de cereais, um milhão de toneladas de manteiga, 800 mil toneladas de carne bovina, 520 mil toneladas de leite em pó, 100 mil toneladas de queijo, 60 mil toneladas de azeite de oliva, etc. Enquanto que os custos para a armazenagem desses produtos nesse mesmo ano consumiram uma quantia próxima de 1,6 bilhão de ECUs (equivalentes em maio de 1992 a US\$2,03 bilhões).

Quando comparada com a década de 70, é possível perceber que na de 80, a participação da Comunidade no comércio mundial de produtos agrícolas alterou-se significativamente. No que se refere às importações desses produtos, a participação da CEE no cenário internacional decresceu de 31% em 1973 para apenas 22% em 1985. Nesse mesmo período, as suas exportações evoluíram positivamente, passando de 9,6% para 12,4%.

A passagem da CEE de importadora líquida de alimentos nas décadas de 60 e 70 para exportadora nos anos 80 teve reflexos diretos sobre as transações comerciais agrícolas internacionais. Os mais atingidos, sem sombra de dúvida, foram os países em desenvolvimento, pois a partir de então a Comunidade passa a competir com os primeiros pela disputa desse importante mercado. Dessa forma, o mercado potencial para as exportações agrícolas dos países em desenvolvimento é reduzido causando efeitos negativos sobre suas respectivas economias.

Basicamente, os efeitos adversos proporcionados pelo protecionismo imposto pelos mecanismos da PAC sobre os países em desenvolvimento são:

- 1) Restrição às importações por parte da CEE de produtos agrícolas que sejam semelhantes àqueles que são produzidos no interior da própria Comunidade, como por exemplo: milho, soja, trigo, etc. Isto é feito através da aplicação do instrumental de direitos niveladores. Nesses casos, a CEE equipara os preços dos produtos estrangeiros aos seus preços domésticos via a imposição de tarifas compensatórias, resultando na perda de competitividade dos produtos estrangeiros frente aos produtos agrícolas da CEE.
- 2) Pressão sobre os preços agrícolas praticados no mercado internacional. A existência da PAC, com seus elevados estoques, mantém os preços das *commodities* artificialmente baixos. Qualquer movimento de mercado no sentido de aumentar as quantidades demandadas desses produtos pode ser imediatamente

compensado pelo incremento das quantidades ofertadas através da liberação de estoques. A quantificação exata de quão baixos estão os preços das *commodities* agrícolas é tarefa difícil e complexa, dependendo de vários fatores, tais como: políticas monetária, cambial, tarifária, sistemas de subsídios adotados, etc. Portanto, em função do tipo de metodologia utilizada e das hipóteses assumidas, é possível se obter resultados diferenciados.

3) Preços dos alimentos no mercado mundial. O isolamento do mercado interno da CEE frente ao mercado internacional, com a utilização maciça de subsídios e instrumentos de cunho protecionista, induz ao acúmulo de gigantescos estoques na própria Comunidade. Logo, o desligamento do mercado interno da CEE, em relação ao consumo e à produção do resto do mundo, força este último a se ajustar ao que acontece no mercado interno da Comunidade e não o contrário.

4) A CEE com seu sistema de subsídios para exportações passa a competir diretamente com os países em desenvolvimento em seus próprios mercados. Dentro do mecanismo de "preferência comunitária", a CEE possui uma série de acordos preferenciais com suas ex-colônias, os quais visam garantir o processo de desenvolvimento delas com a aquisição de parcelas significativas de seus respectivos excedentes agrícolas exportáveis, ainda que esses acordos não tenham conseguido atingir os resultados desejados. No caso do açúcar, a Comunidade adquire esse produto de suas ex-colônias, mas, em função da existência de subsídios internos para a produção desse produto, a quantidade produzida pela própria Comunidade ultrapassa em muito o consumo interno, além de provocar excesso de estoques. A fim de reduzir seus custos de estocagem, a CEE subsidia as exportações desses produtos. O resultado final desse processo é a queda nas receitas de exportações desses países em virtude da redução de seus respectivos mercados potenciais.

6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente, os países da Europa sempre representaram importantes mercados para os produtos de exportação da América Latina, principalmente de produtos agrícolas. A partir da formação da CEE, com a implementação da PAC, percebe-se que essa situação começa a se alterar, com os países latino americanos perdendo cada vez mais terreno como parceiros comerciais do bloco europeu.

Isso se deve à criação de uma Política Comercial Comum (PCC), a qual engloba o comércio externo da CEE, integrando três elementos básicos: a) Pauta Aduaneira Comum; b) Instrumentos de política comercial; e c) Acordos preferenciais de comércio com países ou regiões que são considerados estratégicos para a CEE.

Logo, o fato da América Latina exportar predominantemente produtos agrícolas e semi-manufaturados e não ocupar uma posição privilegiada dentro da PCC da CEE pode futuramente originar problemas para a ampliação de suas exportações. Outro fator complicador está contido na própria PAC, pela utilização dos direitos niveladores, os quais discriminam contra os produtos de terceiros países em relação aos produtos agrícolas semelhantes aos da própria Comunidade, dificultando ainda mais as exportações de produtos agrícolas da América Latina para a CEE.

Segundo THORSTENSEN (1990), a não-importância da América Latina para a CEE fica bem explícita no Relatório de treze anos de Cooperação entre a CEE, Ásia e América Latina o qual compreende o período de 1976 a 1988. No decorrer desse intervalo de tempo, a CEE destinou a esses países cerca de 4,40 bilhões de ECUs em ajuda alimentar, implementação de reforma agrária, concessão de crédito rural e assistência técnica. Desse total, cerca de 3,25 bilhões de ECUs (74%) ficaram com os países asiáticos e africanos, enquanto que a América Latina recebeu apenas 1,15 bilhão (26%).

Portanto, para que os países da América Latina possam reduzir o impacto negativo sobre suas exportações de produtos agrícolas para a CEE, em função da PCC e da própria PAC, é necessário que eles adaptem seus produtos à nova legislação e aos padrões de qualidade exigidos pela CEE. Outra saída estaria na estratégia de utilização de investimento direto, ou *joint venture* com as empresas dos países membros da CEE.

Especificamente no caso do Brasil, essas estratégias podem ser levadas adiante tendo Portugal como porta de entrada dos produtos brasileiros para o mercado da Comunidade, aproveitando-se não somente as ligações históricas, culturais e econômicas com os portugueses, como também, a existência de vários acordos bilaterais entre os dois países.

LITERATURA CITADA

AUSTRALIAN EMBASSY. *Are you paying too much?* Grécia, /1991?/ 12p.

GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE. GATT. *Text of the General Agreement*. Geneva, 1986. 79p.

INTEUROPA-I.E. *Tratado que institui a Comuni-dade Econômica Européia*. Lisboa, 1987. 63p.

MOREAU, Gerard. *A C.E.E. sumários de histórico e geografia política*. Lisboa, Dom Quixote, 1989. - 111p.

MUSTO, Stefan A. The common agricultural policy of the european community. *Vierteljabres Berichete: problems of international cooperation*, Bonn, (117): 283-94, Sept. 1989.

THORSTENSEN, Vera. *A formação do Eurobloco e isolamento do Brasil*. São Paulo, EA-ESP/FGV, 1990. 55p. (mimeo)

