

## 1. SÍNTESE

*A União Europeia é um dos actores fundamentais do mercado mundial do trigo duro*

Com uma produção média de cerca de 8 milhões de toneladas por ano no período 1988-1997, a União Europeia é o primeiro produtor mundial de trigo duro, à frente da Turquia, do Canadá e dos Estados Unidos - esses quatro países ou agrupamentos de países que fornecem por si sós dois terços da produção mundial. Na União Europeia quatro países - Itália, Grécia, França e Espanha - concentram a quase totalidade da produção comunitária.

A essa concentração da produção corresponde uma polarização das trocas comerciais internacionais. Cerca de metade das importações mundiais devem-se à África do Norte, realizando a Argélia, por si só, mais de um terço do total. Simetricamente, o Canadá, cuja produção é principalmente destinada à exportação, efectua, por si só, metade das exportações mundiais. A União Europeia, que era, no fim dos anos 80, o segundo exportador mundial e o fornecedor de referência dos países importadores da bacia mediterrânea, viu a sua situação neste plano deteriorar-se ao ponto de se tornar importadora líquida de trigo duro na segunda metade da década de 90.

*A política comunitária do trigo duro e os seus instrumentos*

Os objectivos da política comunitária do trigo duro, tal como indicado nos diferentes textos regulamentares que, na sequência da reforma de 1992, definem a política comunitária relativa às culturas arvenses e, mais especificamente, ao trigo duro, podem sintetizar-se do seguinte modo:

- equilibrar e estabilizar o mercado interno do trigo duro na União Europeia,
- num nível próximo do do curso mundial e
- com base numa produção localizada preferencialmente nas zonas onde a cultura do trigo duro é tradicional,
- garantindo, simultaneamente, um rendimento equitativo aos produtores.

Os instrumentos postos ao serviço desta política são múltiplos:

Intervenções nos mercados através da compra pelas existências públicas, a um preço fixado de antemão, de qualquer quantidade de trigo duro que lhes seja proposta. Este mecanismo, que tinha um papel central no apoio dos preços antes da reforma da política agrícola de 1992, foi mantido, mas com um preço de compra do trigo duro de intervenção reduzido para metade.

Ajudas directas, denominadas pagamentos compensatórios, pagas aos produtores de trigo duro, assim como aos outros produtores de cereais. A taxa por hectare dessas ajudas, variável de região para região, é função do rendimento histórico regional das culturas cerealíferas. Para beneficiar delas, os agricultores, exceptuando os mais pequenos, podem ter de aceitar a imposição de retirada de uma parte da sua superfície explorável.

A essa ajuda directa de carácter geral vem juntar-se, para os produtores de trigo duro das zonas denominadas tradicionais ou semitradicionais, uma ajuda específica ou "suplemento trigo duro". As superfícies susceptíveis de dar lugar à concessão dessa ajuda são, no entanto, sujeitas a um limite máximo. Originalmente eram elegíveis para o suplemento trigo duro apenas os agricultores inscritos num registo dos produtores de trigo duro e em relação a uma superfície máxima função da superfície que tinham cultivado nos anos 1989-1992. A partir da campanha 1999/2000 todos os agricultores das zonas tradicionais e semitradicionais poderão receber um suplemento trigo duro, mas o volume global da ajuda atribuída a um Estado-Membro será sujeito a um limite máximo por meio de uma Superfície Máxima Garantida ou SMG. Uma superação desta última provocará mecanicamente uma diminuição proporcional da superfície que dá lugar ao pagamento do suplemento trigo duro, o que equivale a uma redução da taxa por hectare dessa ajuda.

Por último, enquanto um direito aduaneiro determina um preço mínimo das importações de trigo duro provenientes dos países terceiros, podem pagar-se restituições aos exportadores, para cobrir a diferença eventual entre o preço interno do trigo duro e o seu preço internacional.

O objecto deste estudo é avaliar em que medida estes instrumentos permitiram atingir os objectivos atribuídos à política comunitária do trigo duro, bem como pronunciar-se sobre a eficiência com que esses instrumentos são utilizados.

### *O desequilíbrio estrutural do mercado foi reabsorvido*

Antes da reforma de 1992 o mercado europeu do trigo duro caracterizava-se por um excesso estrutural da oferta em relação à procura. Daí resultava uma acumulação de existências públicas a cargo do orçamento comunitário e a obrigação de subvencionar as exportações para os mercados terceiros. As medidas tomadas em 1992 conduziram ao restabelecimento de uma situação mais sã.

A redução do preço de compra de intervenção e a diminuição do preço de mercado do trigo duro levaram ao quase abandono da cultura nas regiões não elegíveis para o suplemento trigo duro. Isto era, aliás, um dos objectivos explícitos da reforma. Por outro lado, a extensão das superfícies classificadas em zonas tradicionais e semitradicionais e elegíveis, a esse título, para o suplemento trigo duro, a taxa plena ou a taxa reduzida, só muito gradualmente aumentou de ano para ano. Por último, enquanto rendimentos superiores a 5 toneladas por hectare eram habitualmente registados em zona não tradicional, o rendimento médio da cultura em zona tradicional é inferior a 2,5 toneladas por hectare. Estes diferentes elementos tiveram como consequência um crescimento muito moderado da produção, da ordem de 1,4% por ano, tendencialmente, nos anos 90.

Ao mesmo tempo, a procura interna teve um crescimento intenso, devido às utilizações do trigo duro na alimentação humana, que progridem tendencialmente mais de 6% por ano e

também devido ao aumento considerável das utilizações do trigo duro na alimentação animal, que passaram, em menos de dez anos, de alguns milhares de toneladas para 1 milhão de toneladas. O factor determinante desta evolução parece ser a diminuição sensível da diferença de preços entre o trigo duro e os cereais forrageiros, consecutivamente à aplicação da reforma.

A forte divergência das taxas de crescimento entre a produção e a procura interna de trigo duro permitiu a eliminação, em poucos anos, das existências públicas de trigo duro. Mas teve igualmente por consequência uma inversão da situação das trocas comerciais externas. A União Europeia, que, no fim dos anos 80 e no início dos anos 90, era exportadora de mais de 2 milhões de toneladas de trigo duro em grão, grumos e sêmola, tornou-se desde 1995 importadora líquida de trigo duro.

*A qualidade do trigo duro produzido na União Europeia tende a deteriorar-se*

As indústrias de transformação do trigo duro confrontam-se com uma deterioração da qualidade do trigo duro produzido na União Europeia, nomeadamente do seu teor proteico.

A reforma de 1992 não é, sem dúvida, estranha a esse fenómeno. Enquanto a fertilização e as práticas agrícolas contribuem para aumentar o teor do grão em proteínas, a descida do preço do trigo duro relativamente ao preço dos adubos terá incitado os produtores a reduzirem o volume dos seus consumos intermédios. Por outro lado, como as ajudas directas ocupam um lugar cada vez maior no rendimento desta cultura, em comparação com o produto da venda, os produtores são pouco incitados a melhorarem a qualidade da sua produção. São-no tanto menos quanto o preço de compra do trigo duro pelos grossistas e os industriais transformadores não é, para mais, diferenciado em função da qualidade do grão. Por fim, a concentração da produção de trigo duro nas zonas tradicionais onde predominam as pequenas explorações torna difícil a constituição de lotes de qualidade homogénea.

Esta deterioração da qualidade do trigo duro produzido na União, além das dificuldades que gera para as indústrias de transformação, poderia ser, juntamente com a diminuição da diferença de preço entre trigo duro e cereais secundários, um dos factores que explicam o desenvolvimento rápido das utilizações do trigo duro na alimentação dos animais.

*O preço interno do trigo duro tende a alinhar pelo preço das importações*

Desde Janeiro de 1995 o preço do trigo duro na Europa oscila à volta do preço mínimo de importação deste cereal. Este fenómeno explica-se pela passagem da União Europeia a uma situação de importadora líquida de trigo duro e deverá perdurar enquanto esta última situação se mantenha. Só na hipótese de a União Europeia passar a ser exportadora líquida, o preço interno do trigo duro poderia flutuar entre os limites fixados pelo preço de intervenção (se o preço internacional descresse abaixo desse nível) e o preço mínimo de importação (se o preço internacional se tornasse superior a esse limiar).

Sendo assim, mesmo na situação de importadora líquida em que se encontra a União Europeia nestes últimos anos, as flutuações do preço interno do trigo duro à volta do preço mínimo de importação foram relativamente elevadas (20% ou mais durante uma campanha), enquanto os mecanismos associados ao preço mínimo (direito aduaneiro de importação e taxa de exportação) deferiam, teoricamente, ter limitado essa amplitude. Uma explicação possível deste fenómeno é que o volume das existências correspondentes aos operadores privados é demasiado restricto para permitir ajustamentos a curto prazo da oferta e da procura, até que os fluxos internacionais determinem um ajustamento mais duradouro.

Em último lugar, o mercado europeu do trigo duro parece relativamente bem integrado, registando os movimentos de preços evoluções paralelas nos quatro principais países produtores. No entanto, esses ajustamentos de preços exigem um lapso de tempo de cerca de um a dois meses para se realizarem.

*Os subsídios directos aos produtores são indispensáveis, mas foram fixados num nível excessivamente alto*

A reforma do sistema de ajuda aos produtores de trigo duro, se baixou fortemente o nível do apoio garantido pelo mecanismo da intervenção, fixou como objectivo compensar os efeitos potencialmente negativos dessa reforma no rendimento dos produtores, pela atribuição a estes de ajudas directas ao rendimento.

Não admira, pois, nessas condições, que as ajudas directas ao rendimento, pagamento compensatório e suplemento trigo duro, tenham chegado a representar uma parcela muito elevada da receita dos produtores de trigo duro. Medida numa escala de empresas especializadas nesta cultura, a parcela das ajudas directas na receita por hectare da cultura do trigo duro escalona-se desde 40% em França até 60% na Grécia. Na falta dessas ajudas, as explorações especializadas seriam incapazes de garantir um rendimento decente aos seus empresários. Estariam condenadas a desaparecer, ou a orientar-se para outros sistemas de produção.

Sendo assim, se a instituição dessas ajudas directas, como o sugere o Regulamento (CEE) n° 1765/92, tiver por objectivo compensar a perda sofrida pelos produtores de trigo duro em razão da reforma do regime de apoio dos preços, a taxa estipulada para o suplemento trigo duro, ou seja 358,6 euros por hectare (e 344,5 euros por hectare a partir de 1999/2000), é excessiva. Com efeito, o pagamento compensatório atribuído aos produtores de trigo duro, assim como aos produtores de outros cereais, compensou em grande medida a perda de rendimento que sofreram devido à baixa do preço de mercado do trigo duro.

*O custo orçamental da política comunitária do trigo duro está actualmente estabilizado*

A reforma de 1992 não reduziu o custo orçamental da política comunitária do trigo duro, tendo aquele, pelo contrário, passado de 1,3 mil milhões de ECU em 1992 para 1,7 mil milhões de ECU nos anos 1996-1998. Mas, enquanto no regime anterior à reforma o custo orçamental desta política ameaçava aumentar de ano para ano, a aplicação da reforma de 1992 e a instituição, a partir da campanha 1999/2000, de um limite máximo

das despesas, a título do suplemento trigo duro, permitem esperar uma estabilização daquele custo.

Do ponto de vista da eficácia das ajudas, pode lamentar-se que, dos mil milhões de ECU gastos a título do suplemento trigo duro, cerca de 150 milhões apoiem uma produção cujo destino final é a alimentação do gado, enquanto outras espécies de cereais, que não dão lugar a pagamento de uma ajuda específica, poderiam ser utilizadas para esse efeito.

### Recomendações

O regime de ajuda ao trigo duro distingue-se do regime geral das ajudas às culturas arvenses por duas características: a existência de uma ajuda directa específica, o suplemento trigo duro e a restrição dessa ajuda exclusivamente aos produtores instalados em zonas identificadas como tradicionais ou semitradicionais. As recomendações que se podem fazer, no termo da avaliação dessa política, são profundamente diferentes, consoante haja o propósito de conservar um regime específico de ajuda ao trigo duro, ou, pelo contrário, de obter um alinhamento da política do trigo duro pela aplicada às outras culturas arvenses.

#### *Baixar a taxa do suplemento trigo duro*

Notámos acima que a taxa a que foi fixado o suplemento trigo duro é excessiva, tendo em conta o objectivo de manutenção do rendimento dos produtores. Se se tomar em consideração o efeito corrector do pagamento compensatório que os produtores de trigo duro recebem, ao mesmo título que os produtores de outros cereais, um suplemento trigo duro de cerca de 245 euros por hectare, ou seja 100 euros menos do que a taxa actualmente praticada, teria sido suficiente para compensar a perda de rendimento sofrida pelos produtores devido à aplicação da reforma de 1992.

#### *Melhorar a qualidade do trigo duro produzido na União*

Um dos aspectos negativos registados na sequência da aplicação da reforma de 1992 é uma tendência preocupante para a deterioração da qualidade do trigo duro produzido na União Europeia.

Uma inversão dessa tendência e, em especial, o aumento do teor proteico do trigo duro, teria consequências muito positivas. As indústrias de transformação encontrariam mais facilmente no mercado interno a matéria prima que lhes é necessária para fornecerem produtos de qualidade. As tonelagens de trigo duro que são desviadas para a alimentação animal, por não corresponderem às exigências mínimas de qualidade da indústria, diminuiriam, evitando assim um desperdício das ajudas públicas. Por último, devido à diminuição das tonelagens de trigo duro que vão para a alimentação animal, o balanço das trocas comerciais externas de trigo duro da União Europeia melhoraria.

A esse respeito, a obrigação em que se encontram os produtores, se querem beneficiar do suplemento trigo duro, de semearem variedades certificadas, é uma medida positiva. Não nos parece, no entanto, desejável que a Comissão Europeia enverede mais marcadamente por essa via. Se é possível tomar utilmente medidas complementares destinadas a garantir a qualidade da produção europeia de trigo duro, compete, a nosso ver, à responsabilidade conjunta das profissões em causa tomá-las: organizações de produtores, produtores de sementes, grossistas, transformadores. Desde que as profissões relacionadas com o trigo duro se pusessem de acordo quanto a regras de boa prática, as administrações nacionais e regionais relevantes poderiam velar para que essas regras fossem aplicadas por todas as partes. A Comissão Europeia, por seu lado, poderia apoiar as iniciativas da profissão, concentrando as suas ajudas nos produtores que participassem nesse esforço de qualidade.

### *Tornar possível à produção comunitária de trigo duro ajustar-se à procura*

A União Europeia era no fim anos 80 o segundo exportador mundial de trigo duro; hoje é importadora líquida. Os importadores principais de trigo duro são países da bacia mediterrânea, geograficamente próximos da União. Os preços do trigo duro no mercado interno da União e no mercado mundial permitem hoje à União Europeia exportar trigo duro sem ter de subvencionar os exportadores. Por último, a União Europeia, que se confronta, no que respeita a muitos produtos agrícolas, com riscos de sobreprodução, é obrigada a deixar em pousio uma fracção do seu potencial de produção agrícola. Nessas condições, pode, justificadamente, defender-se que há capacidade na Europa para um aumento da produção de trigo duro.

Esse aumento da produção poderia produzir-se espontaneamente. No âmbito das disposições aplicáveis a partir da campanha 1999/2000, a possibilidade de receber o suplemento trigo duro, que até então estava restricta a uma superfície estritamente limitada, mesmo dentro das zonas tradicionais e semitradicionais, poderá a partir de agora estender-se à totalidade das terras localizadas nessas zonas. Só o montante global da ajuda é sujeito a um limite máximo pelas Superfícies Máximas Garantidas, o que tem como consequência que a extensão da cultura para lá da SMG se irá traduzir numa diminuição da taxa da ajuda por hectare. Tendo em conta o nível elevado do suplemento trigo duro a taxa plena, esta disposição deveria suscitar uma extensão das superfícies cultivadas com trigo duro. As autoridades espanholas, em especial, esperam um aumento da ordem de 20% das superfícies devolvidas a esta cultura nas zonas tradicionais.

Na hipótese de parecer desejável dar ainda maior desenvolvimento à produção de trigo duro, uma possibilidade complementar, sem alteração do regime de ajuda, consiste na ampliação das Superfícies Máximas Autorizadas, principalmente em zonas semitradicionais. Isso implicaria, no entanto, um aumento correlativo do orçamento atribuído ao suplemento trigo duro.

### *Alinhar o regime de ajuda ao trigo duro pelo das outras culturas arvenses*

As especificidades do regime de ajuda ao trigo duro não parecem ter justificação para lá do empenho de localizar essa cultura em certas zonas, denominadas tradicionais. Ora, se essas zonas, ou pelo menos alguns de entre elas, têm, com efeito, uma tradição antiga de

cultura deste cereal, nada permite afirmar que é nelas que esse cereal pode ser produzido a menor custo.

Por conseguinte, este objectivo de localização poderia revelar-se contrário à preocupação de competitividade que a política comunitária do trigo duro, por outro lado, manifesta, quando fixa o objectivo de equilibrar o mercado do trigo duro a um preço próximo do curso mundial, garantindo, simultaneamente, aos produtores um rendimento equitativo. A busca da competitividade exigiria que todos os produtores potenciais de trigo duro, qualquer que seja a sua localização, beneficiem do mesmo regime de apoio.

Sendo assim, observa-se que, na inexistência de suplemento trigo duro, os agricultores das zonas não tradicionais abandonaram praticamente essa cultura, na sequência da baixa do seu preço de mercado. Esta observação leva a pensar que a diferença de preços, tal como estabelecida no mercado, entre o trigo duro e os outros cereais ou culturas alternativas não compense plenamente a diferença de rendimento entre o trigo duro e essas culturas alternativas. Nessas condições, a supressão do suplemento trigo duro conteria o risco de determinar uma insuficiência crónica da oferta.

A instituição de um regime de ajuda ao trigo duro, homogéneo com o aplicado às outras culturas arvenses e, em especial, às culturas oleaginosas, implicaria, portanto, que se atribuísse aos produtores de trigo duro um pagamento compensatório a taxa diferenciada que tivesse em conta, simultaneamente, a diferença de rendimento e a diferença de preços de mercado entre esta cultura e as outras culturas de cereais.

Nessa hipótese, as zonas de cultura tradicional do trigo duro, regiões de fertilidade medíocre, sujeitas a secas, onde as explorações agrícolas são frequentemente pequenas e que estão ameaçadas de desertificação, deveriam, sendo assim, ser objecto de ajudas específicas da política estrutural, como é já o caso de outras regiões da União confrontadas com condições difíceis.

Pode pensar-se que esta separação da política de mercado e da política estrutural com vocação social permitiria, de forma mais segura, que a sua fusão numa política de finalidades múltiplas e, de certa maneira, contraditórias, atingisse, nas melhores condições de eficácia e de eficiência, os objectivos tanto duma e como doutra.