

### III. Quadro teórico da formação dos preços no produtor face a variações dos instrumentos de política

#### III.1. Introdução

Neste capítulo ilustrar-se-á, com recurso à teoria microeconómica de equilíbrio parcial, como se formam os preços no mercado comunitário de alguns bens, tendo em conta os instrumentos de política agrícola existentes na UE. Analisar-se-ão, igualmente, as alterações decorrentes da descida dos preços institucionais e o estabelecimento das ajudas. Demonstrar-se-á, em particular, que não existe uma relação directa e proporcional entre os preços institucionais e o preço de mercado.

Estes casos teóricos correspondem, na prática, às mudanças decorrentes das regras do Regime Agromonetário, da **Reforma da PAC em 1992** e da **Reforma da PAC no âmbito da Agenda 2000**. Abordar-se-ão ainda as implicações dos acordos no âmbito da OMC.

Os principais instrumentos utilizados na prossecução dos objectivos da PAC, entre os quais o garantir um rendimento aceitável aos agricultores, são:

- ❑ Preço de intervenção;
- ❑ Subsídios à exportação (restituições);
- ❑ Direitos de importação (Preço limiar<sup>1</sup>);
- ❑ Ajudas directas.

Estes instrumentos relacionam-se com os preços de mercado, determinando parcialmente o rendimento dos agricultores. Tal relação não se processa directa e linearmente, dependendo em particular dos níveis concretos dos preços de intervenção, dos preços de equilíbrio do mercado interno e do preço mundial.

---

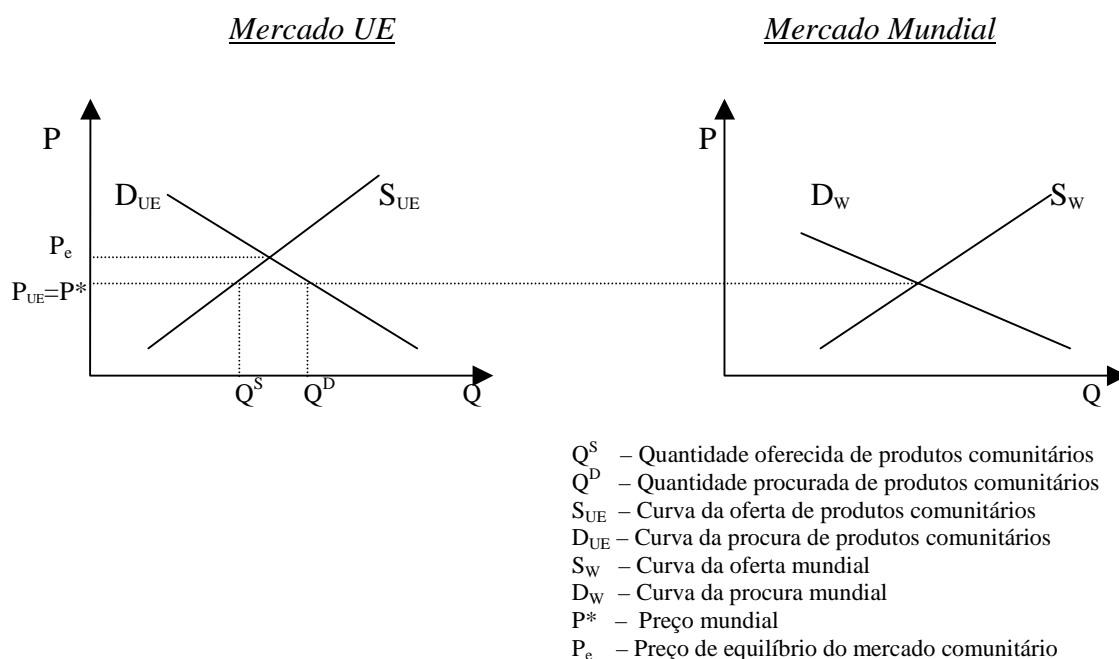
<sup>1</sup>  $PL=k*\text{Preço de Intervenção}$  ( $k>0$ ), é o preço a que entram as importações no mercado da UE. Depois dos compromissos assumidos no acordo da OMC em 1995, este conceito sofreu alterações.

### III.2. Formação dos preços no mercado comunitário

A análise da relação entre os instrumentos de política agrícola na UE e o preço de mercado, ao nível da produção, basear-se-á em modelos de equilíbrio parcial, recorrendo à representação gráfica<sup>2</sup> do funcionamento dos mercados, nomeadamente da interacção entre oferta e procura. Toda a análise é sustentada na hipótese “*ceteris paribus*”, isto é, não são tidos em conta os deslocamentos da curva da oferta e procura que não decorrem de alterações dos instrumentos de política em análise.

Começa-se pela apresentação da situação teórica em que o preço de equilíbrio do mercado interno é superior ao do mercado mundial não existindo qualquer barreira comercial. Nessa situação, descrita na figura III.1, o preço de mercado interno ( $P_{UE}$ ) seria igual ao preço de equilíbrio do mercado mundial ( $P^*$ ) e haveria recurso à importação no montante  $Q^D - Q^S$ .

**Figura III.1:** O mercado livre



Esta situação de mercado livre, de facto, não existe. Os regulamentos sobre o funcionamento do mercado comunitário de alguns produtos agrícolas tornam-no relativamente fechado no que se refere às importações, nomeadamente, quando se

<sup>2</sup> Por simplificação de exposição adoptou-se a representação rectilínea das curvas da oferta e da procura, o que, nos casos em estudo, não afecta a análise.

eleva o preço destas acima do preço de equilíbrio interno (ao **preço limiar**). Assim, na situação de preços de equilíbrio do mercado interno superiores aos do mercado mundial, a formação dos preços de mercado resultaria do confronto entre procura e oferta internas.

#### Preço de Equilíbrio e Preço de Mercado

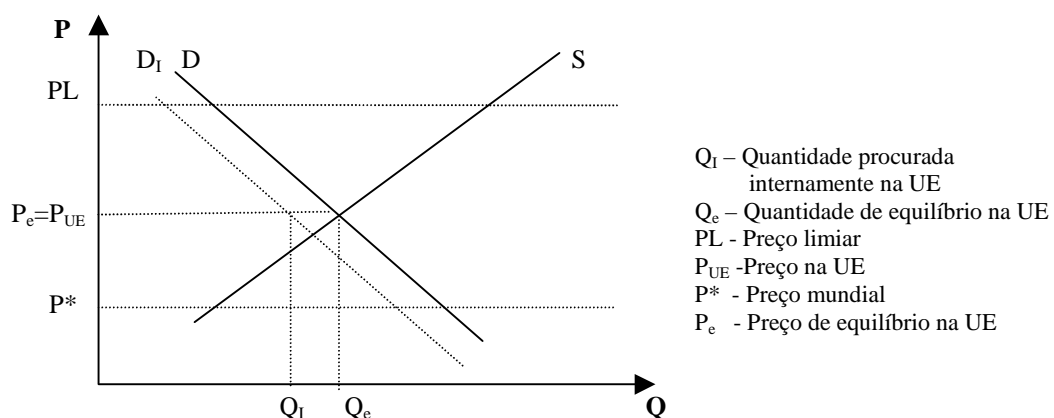
**Preço de Equilíbrio ( $P_e$ )** – preço para o qual as intenções da oferta e da procura são integralmente realizadas ( $Q^D = Q^S$ ).

**Preço de Mercado ( $P_{UE}$ )** - preço que vigora no mercado, não resultando, necessariamente, da interação entre a oferta e procura, ou seja pode não coincidir com o preço de equilíbrio.

De forma a que seja possível exportar<sup>3</sup> existem as **restituições**, que permitem colocar no mercado mundial os produtos comunitários ao preço mundial. Assim, existe uma procura externa (exportações) dirigida aos bens comunitários, fixa<sup>4</sup> para níveis de preços superiores aos do mercado mundial. Deste modo, a curva da procura dirigida ao mercado interno incorpora dois segmentos: o interno e o externo.

Na figura III.2., a curva  $D_I$  representa a procura interna dirigida a bens comunitários. Incorporando as exportações, no montante fixo  $Q_e - Q_I$ , obtém-se a procura interna e externa dirigida a bens comunitários – curva  $D$ , onde a diferença entre  $P_{UE}$  e  $P^*$  será a restituição à exportação. A curva  $S$  representa a oferta de produtos comunitários.

**Figura III.2 :** Introdução das restrições ao comércio mundial.

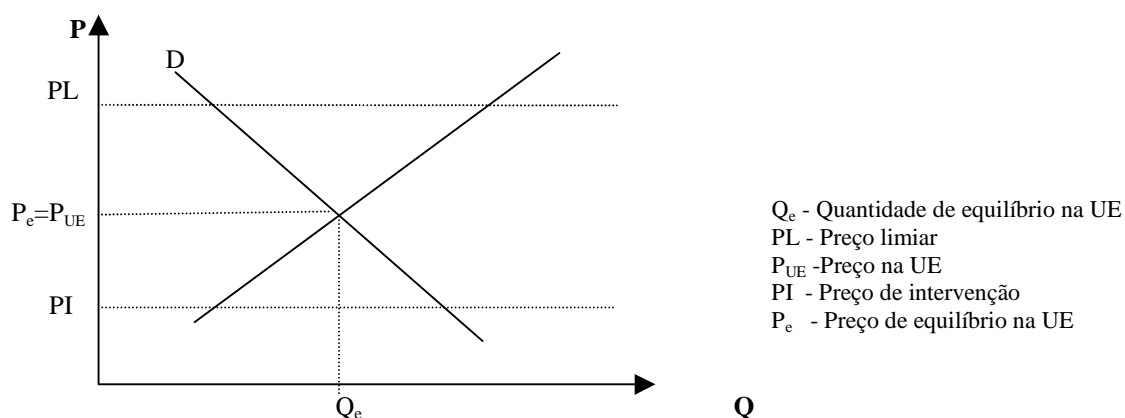


<sup>3</sup> Uma vez que o preço de equilíbrio está acima do preço mundial, os potenciais compradores não estariam interessados em fazer aquisições no mercado comunitário, a um preço superior ao preço mundial.

<sup>4</sup> Neste raciocínio, está implícito que alterações do preço mundial provocam alterações na procura externa e, assim, deslocamentos da curva da procura dirigida a bens comunitários (para a esquerda, em caso de diminuição da procura externa, para a direita, em caso de aumento). Consequentemente, provocam também alterações no preço interno da UE.

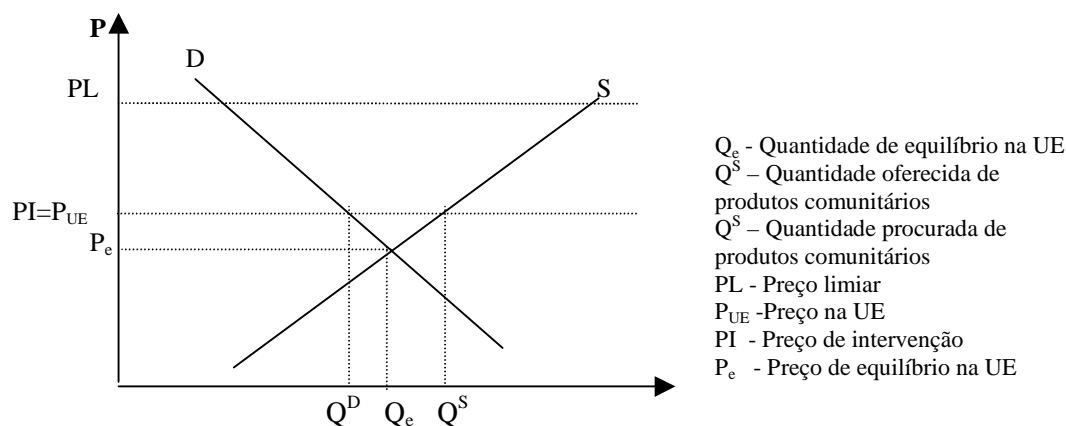
Na ausência de outras medidas de política, os preços de mercado tenderiam a formar-se a partir do confronto da oferta comunitária e da procura total dirigida a bens comunitários. Se o preço de equilíbrio que resulta do confronto entre a oferta e a procura se der entre o preço limiar e o preço de intervenção, o preço de mercado será igual ao preço de equilíbrio.

**Figura III.3.** O mercado comunitário – preço de equilíbrio entre o preço limiar e o preço de intervenção



Contudo, a existência de um *preço de intervenção*, impede que se formem preços abaixo deste nível, pois, quando o preço de equilíbrio desce abaixo do preço de intervenção são desencadeados mecanismos de intervenção (vd. Figura III.3.), não havendo razão para os produtores venderem abaixo do preço de intervenção.

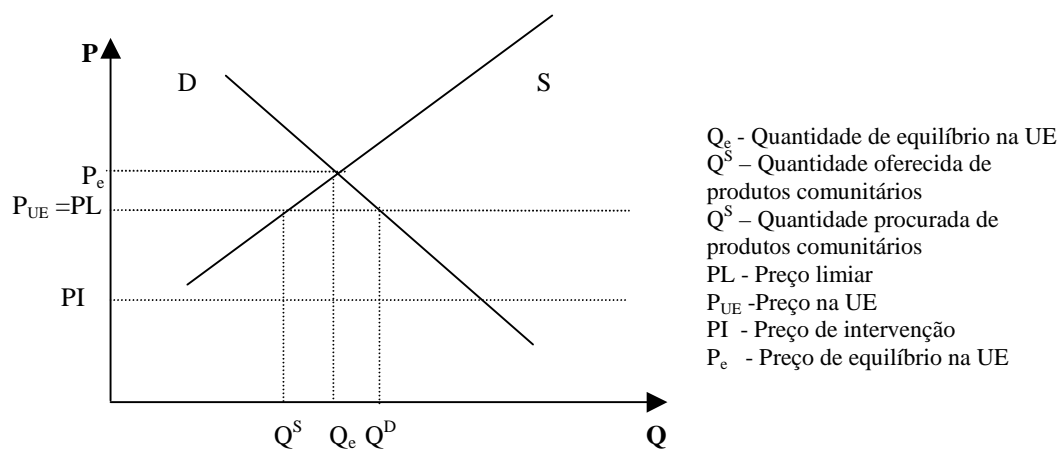
**Figura III.4.** O mercado comunitário – preço de equilíbrio inferior ao preço de intervenção



Se o preço de equilíbrio corresponder a um nível inferior ao do preço de intervenção, a quantidade oferecida supera a procurada, diferença adquirida pela intervenção, no montante  $Q^S - Q^D$  e, assim, **o preço de mercado é determinado pelo preço de intervenção** (vd. Figura III.4.).

Se o preço limiar for fixado a um nível inferior ao preço de equilíbrio interno, **o preço de mercado será determinado pelo preço limiar** e a procura será superior à oferta, havendo, pois, importações de montade igual a  $Q^D - Q^S$  (vd. Figura III.5).

**Figura III.5.** O mercado comunitário – Preço de equilíbrio superior ao preço limiar



### III.3. Alterações dos Instrumentos de Política

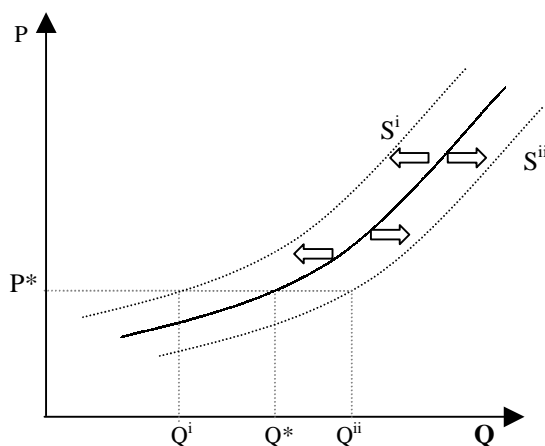
#### III.3.1. Descida do preço de intervenção sem alteração da ajuda unitária

Neste ponto, ir-se-ão abordar, em termos teóricos, possíveis consequências da descida do preço de intervenção sem atribuição de ajudas. Esta situação ocorreu na prática, pois, em alguns Estados Membros da UE, ocorreram esporadicamente alterações do preço de intervenção, quando, através das taxas verdes<sup>5</sup>, o preço de intervenção em ecus era convertido nas respectivas moedas nacionais. Não existiam, então, ajudas *a priori* (embora tenham existido *a posteriori*).

<sup>5</sup> Ver capítulo II.

### A Oferta de Mercado

A curva da oferta representa uma relação que liga as decisões de produção da totalidade de produtores ao preço a que estes podem colocar o produto no mercado. É assim uma função que apresenta como variável **independente o preço do mercado** e como variável **dependente a quantidade** que os produtores, a cada preço, pretendem produzir.



$$Q^s(p) = \sum_{i=1}^{NP} q_i^s(p)$$

em que:

$Q^s$  – intenções de oferta de mercado.

$q_i^s$  – quantidade oferecida pelo produtor i.

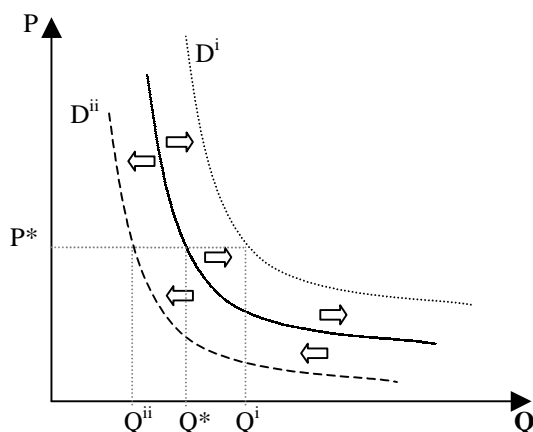
$p$  – Preço

$NP$  – número de produtores

A **curva é crescente**, isto é, o produtor está disposto a vender maior quantidade do produto se o preço de venda for mais elevado. Uma situação de aumento da oferta para um preço dado, por exemplo, devido à introdução de um subsídio à produção, representa um deslocamento da curva para a direita (curva  $S^{ii}$ ), ou seja, para o mesmo preço de mercado, a quantidade oferecida é superior ( $Q^{ii}$ ). Já, um aumento de custos devido a condições climáticas, por exemplo, provoca um deslocamento da curva para a esquerda (curva  $S^i$ ).

### A Procura de Mercado

A curva da procura representa para cada valor do preço a totalidade de intenções de aquisição dos vários consumidores.



$$Q^d(p) = \sum_{i=1}^{NC} q_i^d(p)$$

em que:

$Q^d$  – intenções de procura de mercado.

$q_i^d$  – quantidade procurada pelo consumidor i.

$P$  – Preço

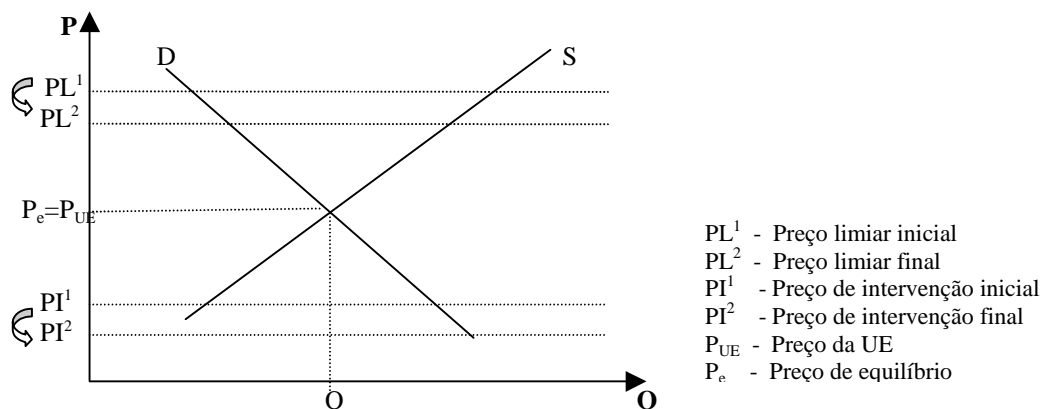
$NC$  – número de consumidores

A **função é decrescente**, para um bem normal ( $\left. \frac{dx}{dP} \right|_{\frac{dU}{dP}=0} < 0$  e  $\left. \frac{dx}{dY} \right|_{\frac{dpx}{dY}=0} > 0$ ), ou seja, a um aumento de

preço corresponde uma diminuição da quantidade procurada. Se se der, por exemplo, um aumento do rendimento das famílias, tal causa um deslocamento da curva da procura para a direita ( $D^i$ ), uma vez que estão dispostas a adquirir mais ( $Q^{ii} - Q^i$ ) quantidade para um mesmo preço. Uma diminuição de rendimento, pelo mesmo raciocínio representa um deslocamento da curva para a esquerda ( $D^{ii}$ ).

❑ **Situação 1: Descida do preço de intervenção não causa alteração do preço de mercado da UE.**

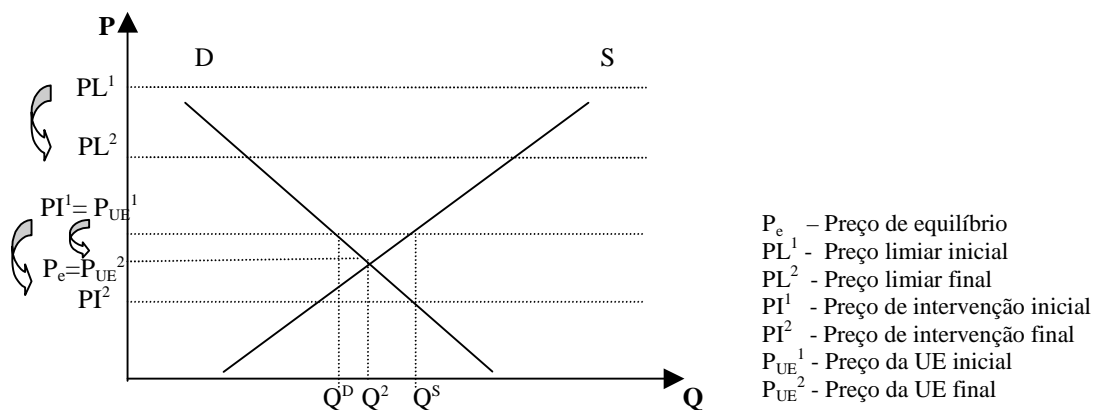
**Figura III.6.** Situação de partida: Preço de intervenção inferior ao preço de equilíbrio – situação A



Nesta situação supõe-se **indiferença ao risco**<sup>6</sup> por parte dos agricultores face a uma descida do preço de intervenção, isto é, não ocorrem alterações de comportamento devido a alterações do preço de intervenção, e assim não provoca deslocamentos da curva da oferta. Sendo assim, quando o preço de equilíbrio se encontra entre o preço limiar e o **preço de intervenção**, uma **descida** neste último, **não provoca alterações no preço de mercado**, desde que o preço limiar<sup>7</sup> não desça abaixo do preço de equilíbrio de mercado.

❑ **Situação 2: Descida do preço de intervenção causa descida do preço de mercado da UE**

**Figura III.7.** Situação de partida: Preço de intervenção superior ao preço de equilíbrio – situação A



<sup>6</sup> A situação de aversão ao risco será abordada na situação 3.

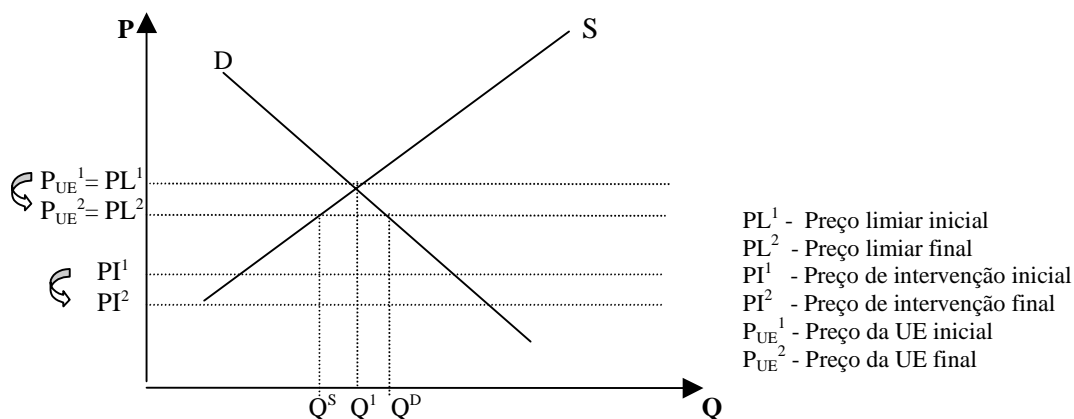
<sup>7</sup> A descida do preço de intervenção é acompanhada por uma descida do preço limiar, pois  $PL = kPI$  devido à formação deste último. Esta situação sofre alterações depois de 1995 (OMC), como será descrito adiante.

Numa situação em que o preço de intervenção é superior ao preço de equilíbrio, como se pode observar na figura III.7., o preço de mercado coincide com o preço de intervenção, uma vez que este delimita inferiormente o preço de mercado. Se a descida do preço de intervenção for de modo a que o novo preço de intervenção ( $PI_2$ ) fique inferior ao preço de equilíbrio ( $P_e$ ), o novo preço de mercado ( $P_{UE}^2$ ) resulta da interação entre a oferta e a procura. Sendo assim, a descida do preço de intervenção, se não existir alteração do comportamento dos agricultores, desencadeia uma **descida do preço de mercado**.

Na situação inicial (vd.figura III.7) existe recurso à intervenção no montante  $Q^S - Q^D$ . Com a descida do preço de intervenção deixa de existir.

No exemplo dado, a descida do preço de mercado é proporcionalmente inferior à descida do preço de intervenção. No entanto, se o preço de intervenção diminuísse para um nível acima ou igual ao do preço de equilíbrio, essa descida seria proporcional.

**Figura III.8.** Situação de partida: Preço de equilíbrio ao nível do preço limiar



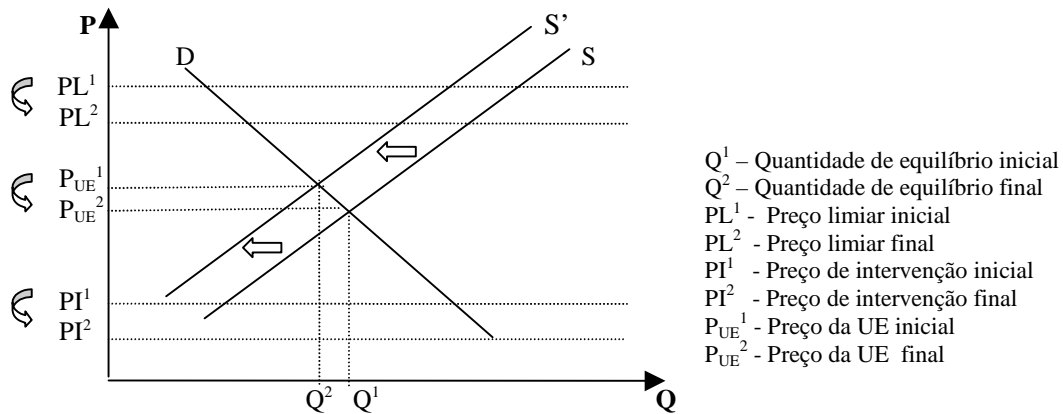
Na situação da figura III.8, a **descida do preço de intervenção** e, portanto, do preço limiar, causaria uma **descida proporcional**<sup>8</sup> do **preço de mercado**, passando a haver recurso a importações no montante  $Q^D - Q^S$ .

<sup>8</sup> Na figura  $PL^1 = P_{UE}^1 = P_e$ . Se  $PL^1 > P_e$  e  $P_{UE}^1 = P_e$  e se  $PL^2 < P_e$ , e portanto,  $P_{UE}^2 = PL^2$ , a descida do preço de mercado seria menos que proporcional.



❑ **Situação 3: Descida do preço de intervenção causa subida do preço de mercado da UE**

**Figura III.9.** Situação de partida: preço de equilíbrio superior ao preço de intervenção – situação B



Na situação descrita pela figura III.9, em que o preço de intervenção é inferior ao preço de equilíbrio e pressupondo que os agricultores têm **aversão ao risco**, uma **descida do preço de intervenção** pode causar um **aumento do preço de mercado da UE** (embora isso possa não significar um aumento da receita dos agricultores, já que a oferta diminui).

A aversão ao risco traduz-se por um deslocamento da curva da oferta para a esquerda, pois, com a descida do preço de intervenção, existe um aumento de risco, uma vez que, caso não consigam escoar a sua produção, a intervenção actua, mas a um preço inferior. Assim, para um mesmo preço de mercado a predisposição para produzir é menor.

Em Conclusão:

*Uma mesma alteração do preço de intervenção pode causar diferentes consequências sobre os preços de mercado. Tal pôde observar-se na prática, situação descrita no Relatório da Comissão sobre o Regime Agromonetário<sup>9</sup>.*

<sup>9</sup> “Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement Europeen sur le Regime Agrimonetaire du Marché Unique”, COM(1998).

### III.3.2. Descida do preço de intervenção compensada por um aumento das ajudas ou prémios

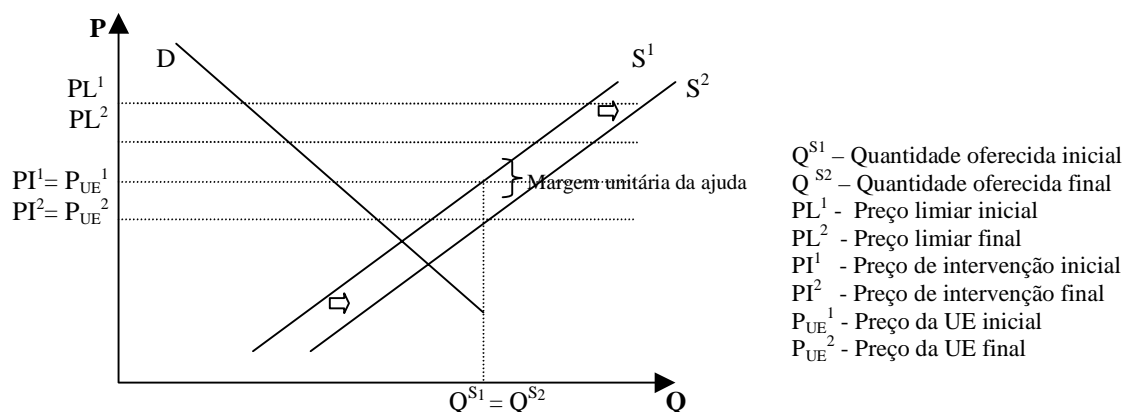
Este caso corresponde ao verificado no período posterior à Reforma da PAC de 1992 e às alterações no âmbito da Agenda 2000.

A introdução de um aumento unitário das ajudas<sup>10</sup> causa um deslocamento da curva da oferta para a direita, pois o preço que o agricultor tem em conta na sua tomada de decisão passa a ser o preço de mercado ( $P_{UE}$ ) adicionado da ajuda unitária, pelo que, para um mesmo preço de mercado, existe um incentivo ao aumento da produção, pois a ajuda pode ser encarada quer como um aumento de receita unitário quer como uma redução de custo unitário.

De seguida serão analisadas as situações mais relevantes pela sua ligação à prática.

#### Situação 1: Descida do preço de intervenção causa descida do preço de mercado da UE

**Figura III.10.** Situação de partida: preço de intervenção superior ao preço de equilíbrio – situação C

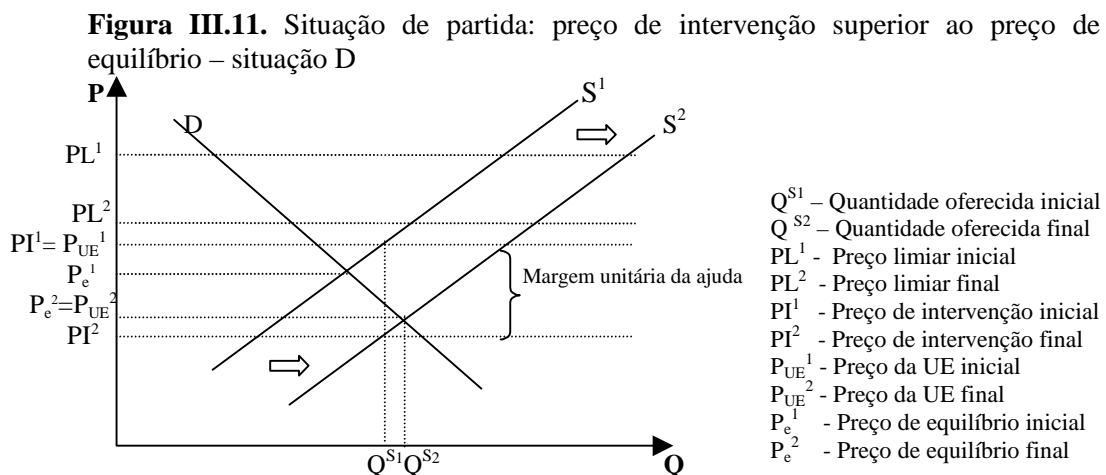


Numa situação de partida como a descrita na figura III.10, em que o preço de intervenção dita o preço de mercado comunitário ( $P_{UE}^1 = PI^1$ ), a descida do preço de intervenção para um nível ainda acima do preço de equilíbrio, origina por si só uma descida do preço de mercado ( $P_{UE}^2$ ).

<sup>10</sup> As ajudas não são dadas directamente à produção. No entanto, por simplificação de exposição, assume-se que podem ser expressas em ajuda unitária à produção. Para além disso, há mecanismos que atenuam a deslocação da curva da oferta para a direita. Também por motivos de simplificação, tal não foi tomado em conta. Estes procedimentos não afectam as conclusões tiradas.

Quando a descida do preço de intervenção é acompanhada por ajudas, tal causa um deslocamento da curva da oferta para a direita. Neste caso, supõe-se que a **ajuda compensa integralmente a descida do preço de intervenção**, e, portanto, a quantidade que os agricultores estão dispostos a oferecer não se altera para o novo preço de mercado, não havendo alteração do rendimento do agricultor. A descida do preço de mercado leva a um aumento da procura, reduzindo-se a intervenção.

Era a situação implícita na reforma da PAC de 92, em que a descida do preço de intervenção foi acompanhada pelo aumento ou introdução de ajudas de modo a compensar integralmente o agricultor pela descida do preço de mercado (pressupondo que a descida do preço de intervenção se reflectiria proporcionalmente no preço de mercado).



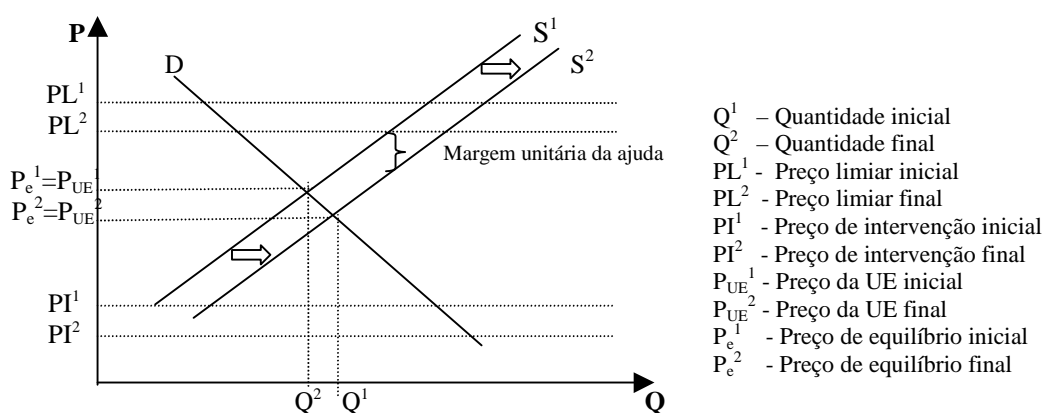
À semelhança do caso anterior, numa situação de indiferença ao risco, existirá um deslocamento da curva da oferta para a direita devido ao aumento unitário das ajudas de amplitude igual à da ajuda unitária.

No caso da figura III.11., em que o preço de mercado está ao nível do preço de intervenção ( $P_{UE}^1 = PI^1$ ), uma diminuição, suficientemente extensa, do preço de intervenção (para  $PI^2$ ), acompanhada por um aumento unitário das ajudas, poderá conduzir a uma **descida proporcionalmente menor, do preço de mercado ( $P_{UE}^2$ )**.

Esta situação difere da anterior, uma vez que, a **ajuda sobrecompensa o agricultor**, na medida em que é calculada supondo uma descida do preço de mercado proporcional à do preço de intervenção<sup>11</sup>, o que não acontece nesta situação.

É de notar ainda que, na figura III.11, sem a atribuição da ajuda, o novo preço de mercado seria  $P_e^1$ , pois o preço de equilíbrio não se alteraria<sup>12</sup>. Contudo, a descida do preço é reforçada pela atribuição da ajuda.

**Figura III.12.** Situação de partida: Preço de intervenção inferior ao preço de equilíbrio – situação



Na situação da figura III.12., o **novo preço de equilíbrio e o de mercado passam a dar-se a um nível inferior, somente em resultado do acréscimo nas ajudas que acompanha a redução do preço de intervenção**. Neste caso, é o estabelecimento da ajuda que causa a descida do preço de mercado, por via do deslocamento da curva de  $S_1$  para  $S_2$  e não a descida do preço de intervenção.

Numa situação de **aversão ao risco** por parte dos agricultores, a descida do preço de intervenção compensada por um aumento de ajudas, causaria deslocamentos em sentidos opostos da curva da oferta<sup>13</sup>. O sentido da alteração do preço de mercado depende da intensidade do deslocamento. Trata-se de uma situação de carácter aleatório, uma vez que, embora seja possível quantificar um aumento de produção

<sup>11</sup> Esta situação terá ocorrido no mercado dos cereais em 95/96, segundo o Relatório do Tribunal de Contas, “A Incidência da Reforma da PAC no sector dos Cereais”, relatório especial nº2/99.

<sup>12</sup> Situação descrita na figura III.7.

<sup>13</sup> Para o mesmo preço de mercado, um aumento da quantidade oferecida, devido ao aumento das ajudas, e uma diminuição, devida ao aumento do risco provocado pela descida do preço de intervenção.

provocado por um aumento das ajudas pagas, não é possível quantificar as expectativas dos agricultores face ao risco.

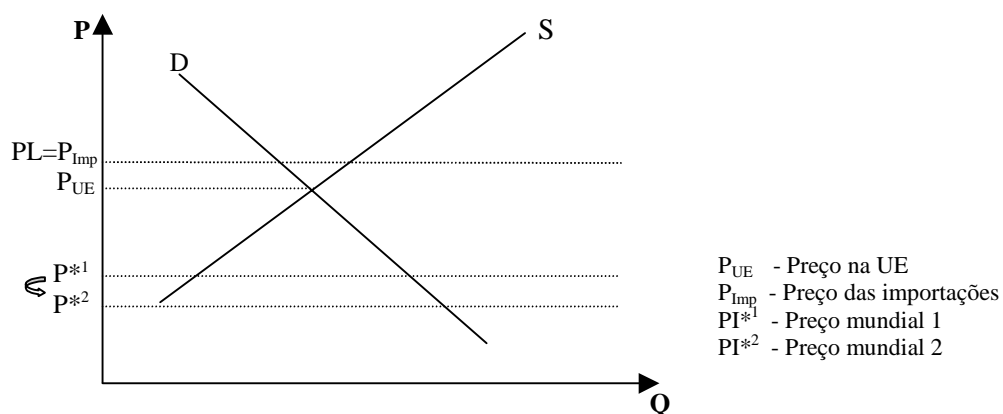
### Em Conclusão

*Volta-se a verificar que uma mesma alteração do instrumento de política pode causar efeitos diferentes nos preços de mercado. A própria criação ou aumento de ajuda pode originar uma descida do preço de mercado.*

### **III.3.3. Compromissos assumidos no âmbito da OMC – Equivalente Tarifário**

Antes dos acordos da OMC, uma descida do preço mundial (Fig. III.13.  $P^{*1}$  para  $P^{*2}$ ), quando este já se encontrava abaixo do preço da UE, não se reflectia no funcionamento do mercado comunitário, pelo aumento dos direitos de importação, uma vez que o preço das importações - o preço Limiar - era previamente fixado e apenas relacionado com o preço de intervenção (vd. figura III.13).

**Figura III.13.** Formação do preço comunitário e alterações do preço mundial - antes da OMC

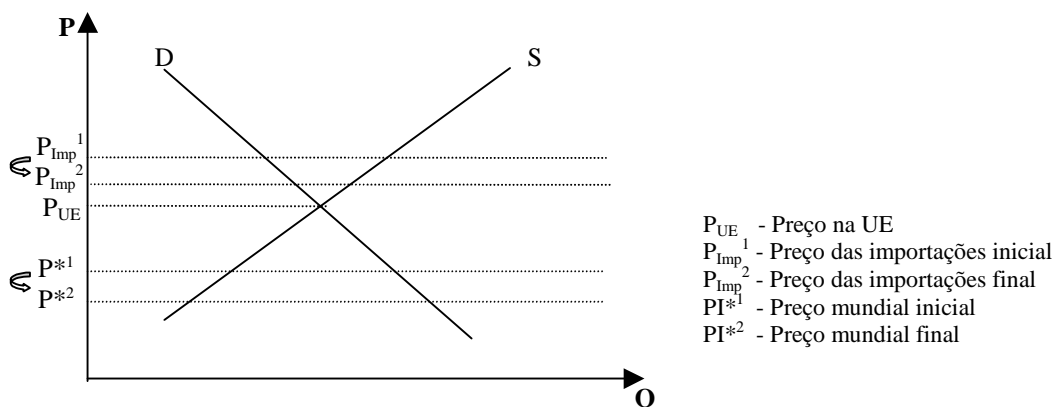


A partir dos Acordos da OMC, em 1995, tornou-se possível ocorrer uma descida do preço das importações<sup>14</sup> mesmo sem descida do preço de intervenção, devido à substituição de direitos niveladores por equivalentes tarifários. O Equivalente

<sup>14</sup> Ao referirmo-nos ao preço dos produtos importados, para o período posterior aos acordos da OMC, utilizaremos o termo “preço das importações”, em consequência das suas novas regras de cálculo.

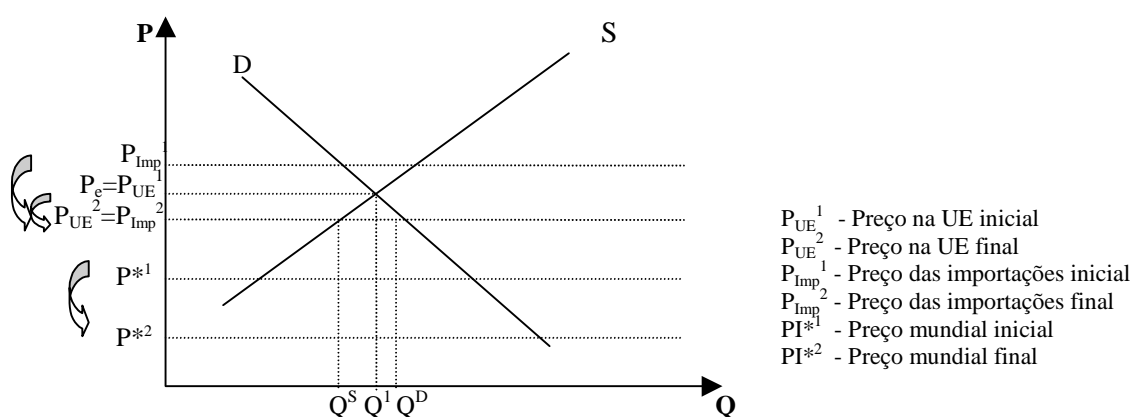
Tarifário funciona como um limite máximo, já que o diferencial entre o preço comunitário e o preço mundial não poderá ultrapassar este montante estabelecido. **O preço das importações comunitárias deixou, pois, de ser controlado exclusivamente pelos decisores políticos e passou a ter alguma correlação com o preço mundial.**

**Figura III.14.** Formação do preço comunitário e alterações do preço mundial – após a OMC - situação A



Se o preço das importações tiver implícito o máximo de direitos permitido pelo equivalente tarifário, uma descida do preço mundial causará uma descida do preço das importações, embora isso não implique forçosamente uma descida do preço de mercado (vd. Figura III.14).

**Figura III.15.** Formação do preço comunitário e alterações do preço mundial - antes da OMC - situação B



Se o preço mundial apresentar uma descida (para  $P^{*2}$ ) de tal modo que o preço das importações ( $P_{imp}^2$ ) desça abaixo do preço de equilíbrio da UE ( $P_e$ ), (situação possível,

no seguimento dos acordos da OMC), o primeiro ( $P_{imp}^2$ ) passará a determinar o preço de mercado, dando origem a importações no montante  $Q^D - Q^S$  (vd. Figura III.15).

### **III.4. Conclusão**

Uma mesma alteração dos instrumentos de política pode ter repercussões diferentes (até de sinal contrário) no preço de mercado. Estas resultam do nível concreto do preço mundial, do preço de equilíbrio do mercado interno e das expectativas dos agricultores.

Deste modo, a fixação de ajudas unitárias proporcionais às descidas do preço de intervenção poderão constituir sobrecompensações (situação que se tornará cada vez mais possível à medida que se desça o preço de intervenção).

Os compromissos assumidos no âmbito da OMC vieram “enfraquecer” o instrumental de protecção do mercado comunitário relativamente às importações, já que alterações do preço do mercado mundial (mantendo tudo o resto constante) se poderão repercutir no preço de mercado da UE.

