



RESUMO DE POLÍTICAS

Estabilização dos Preços através de Reformas de Políticas nos Países em Vias de Desenvolvimento

Registraram-se grandes progressos desde os anos 80 na redução das ideias preconcebidas de políticas em relação à agricultura nos países em desenvolvimento, particularmente mediante reformas macroeconómicas. Contudo, existe ainda muito por fazer para que as reformas promovam um maior crescimento agrícola e uma maior redução da pobreza. Normalmente, são necessários programas transitórios complementares para compensar as perdas e resolver a questão da economia política das reformas e para facilitar o ajustamento a novos mercados.

As políticas nos países em desenvolvimento historicamente combateram os incentivos aos produtores agrícolas. As políticas macroeconómicas tributaram à agricultura mais do que as políticas agrícolas o fizeram mas ambas foram importantes nos países mais pobres. Num estudo realizado em 16 países em desenvolvimento desde 1960 a meados dos anos 80, a média dos impostos directos (tais como sobre os preços da produção fixados abaixo dos preços mundiais) foi estimada em 12 por cento dos preços ao produtor agrícola e os impostos indirectos (tais como as sobrevalorizadas taxas de câmbio) foram estimadas em 24 por cento. Os elevados impostos cobrados à agricultura estavam associados ao fraco crescimento do sector – e ao baixo crescimento da economia – particularmente nos países em vias de desenvolvimento mais pobres que mais tributavam o sector da agricultura.

As reformas reduziram significativamente a tributação do sector da agricultura.

As reformas feitas nos 80 e 90 com vista a repor o equilíbrio macroeconómico, melhorar a afectação dos recursos e retomar os índices de crescimento económico em muitos dos países mais pobres, melhoraram o preço dos incentivos para os produtores agrícolas nos países em desenvolvimento. Estas reformas reduziram mas não eliminaram os preconceitos históricos de políticas em relação à agricultura. Entre 1980/84 e 2000/04, a tributação líquida (tanto em impostos directos bem como indirectos) ao sector da agricultura diminuiu de 28 por cento a 10 por cento nos países baseados em agricultura (principalmente na região Subsaariana da África). Também diminuiu de 15 por cento para 4 por cento nas economias emergentes (a maioria das quais na Ásia) e de uma protecção negativamente marginal para uma protecção líquida de 9 por cento nas economias urbanizadas (a maioria das quais na América Latina).

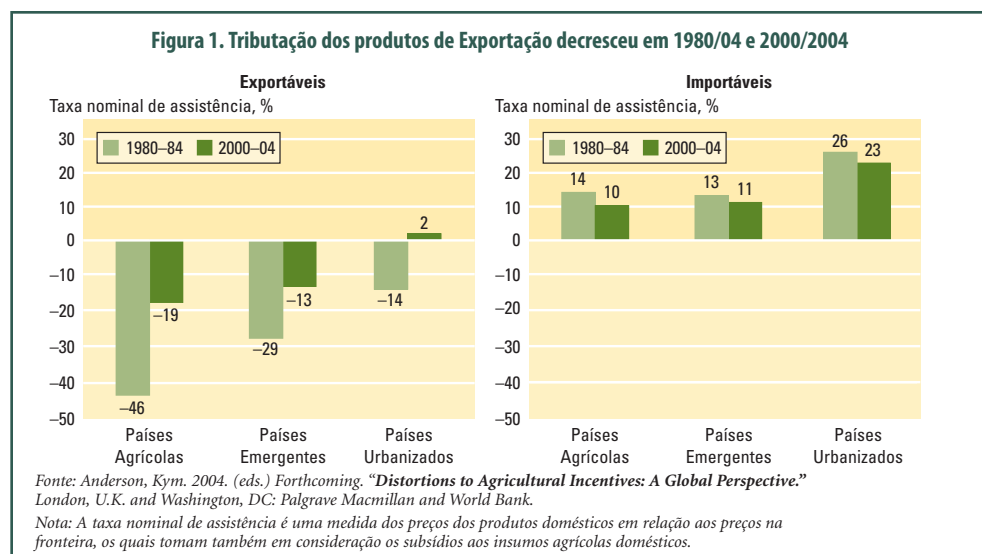
Grande parte destes progressos foram alcançados através de reformas macroeconómicas. A redução da sobrevalorização das moedas, que tornava onerosa a tributação das exportações agrícolas (normalmente feitas ao câmbio oficial) e as importações alimentares

subsidiadas acham-se reflectidas na grande diminuição dos prémios do mercado paralelo às moedas estrangeiras nos países em vias de desenvolvimento. Em 59 países em vias de desenvolvimento, o valor médio do mercado paralelo decresceu de mais de 140 por cento nos anos 60, para aproximadamente 80 por cento nos anos 70 e para apenas 9 por cento no início dos anos 90, com uma grande variação entre países.

Inicialmente, as reformas macroeconómicas assim como as reformas específicas do sector da agricultura levadas a cabo no anos 80 tiveram efeitos reduzidos sobre o crescimento agrícola devido ao declínio dos preços das mercadorias nos mercados globais. A situação alterou-se durante os anos 90. Os preços mundiais das mercadorias mais favoráveis e a manutenção das reformas levaram a aumentos maiores dos preços reais internos das exportações agrícolas. Os incentivos aos preços agrícolas mais fortes explicam parte do elevado crescimento agrícola em muitos países da região Subsaariana de África desde os anos 90.

São ainda necessárias reformas contínuas

Embora as reformas macro tenham sido amplamente bem sucedidas, existe ainda muito por fazer no sector da agricultura. O relativamente baixo nível da tributação líquida global omite a combinação da protecção aos produtos importados e a tributação das exportações, as quais podem ser elevadas (figura 1). Por isso, existe ainda muito por fazer no sentido da obtenção de uma maior eficiência através de políticas comerciais próprias dos países em vias de desenvolvimento.





Entretanto, os países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) fizeram progressos lentos em relação à questão da reforma de políticas. A sua protecção continua a distorcer os preços mundiais de vários produtos particularmente o algodão e oleaginosas (veja o Resumo de Políticas sobre Comércio Agrícola).

Existem Beneficiados e Prejudicados no processo de reformas. Uma preocupação específica com as políticas de liberalização do comércio é o seu efeito potencial sobre o bem-estar dos pobres, particularmente em relação aos produtos alimentares básicos. Qualquer alteração do preço vai produzir beneficiados e prejudicados no seio dos pobres. A distribuição dos beneficiados e prejudicados varia de país para país. A liberalização do comércio que aumenta o preço dos alimentos afecta o poder de compra líquido de alimentos (o maior grupo de pobres rurais em países como a Bolívia e o Bangladesh) e beneficia aos vendedores (o maior grupo de pobres rurais na Cambodia e no Vietnã).

Além dos efeitos de primeira ordem sobre o preço dos alimentos, a liberalização do comércio afecta os pobres através da criação e perda de empregos e salários. A reforma comercial de grande escala operada no Vietnã em princípios dos anos 90 induziu uma grande resposta da oferta e um ganho de bem-estar para os agricultores pobres. No Bangladesh, as perdas médias dos agregados familiares pobres sem terra aumentaram a curto prazo por causa do aumento do preço do arroz, mas tiveram ganhos a longo prazo visto que os salários aumentam com o tempo. As decomposições das rendas no Vietnã, Bangladesh e Uganda revelam que os efeitos do mercado de trabalho são de facto canais importantes para as reformas comerciais com vista a afectar o bem-estar. Os efeitos são, contudo, específicos a cada país.

Questões de economia política. Pelo facto de existirem beneficiados e prejudicados, as reformas são normalmente politicamente sensíveis com fortes interesses protegidos por lei. Por isso, são normalmente difíceis de atingir. A afiliação à Organização Mundial do Comércio (OMC) pode ajudar a induzir as reformas. Os meios de comunicação locais podem expor os custos dos contribuintes e a incidência desigual dos ganhos. Nalguns casos, os compromissos assumidos e os esquemas de compensação para os prejudicados podem ser eficazes – como aconteceu com as reformas de 90 no México para os produtos alimentares. A ligação das reformas agrícolas internas a um grupo mais amplo de reformas económicas pode aumentar a probabilidade de sucesso, como aconteceu em muitos países em desenvolvimento nos anos 80 e 90. Estas reformas continuam incompletas para o sector da agricultura.

Em reconhecimento da sensibilidade política das reformas e a especificidade por país dos efeitos destas reformas, a atribuição de flexibilidade aos países no que diz respeito às normas comerciais apenas faz sentido quando encoraja a mudança para a liberalização do mercado. Serão necessários programas ajustados às circunstâncias específicas de cada país para facilitar a transição para novas realidades, especialmente para os agricultores de pequena escala e outros grupos vulneráveis.

Reformas efectivas necessitam de políticas e programas complementares

São necessários programas e políticas complementares (incluindo assistência ao comércio) com vista a compensar os prejudicados (programas de transferência) e para facilitar ajustamentos rápidos e equitativos por parte dos pequenos agricultores para que resultem vantagens comparativas (investimentos em sectores públicos e reformas institucionais). O desafio é garantir um equilíbrio adequado entre as transferências monetárias para facilitar a transição e o investimento nos principais sectores públicos com vista a impulsionar o crescimento agrícola a longo prazo e combater a

pobreza. Os riscos de se cair numa situação de protecção e subsídios induzidos por um enfoque dominante sobre o apoio transitório à expensas do crescimento a longo prazo são elevados.

Programas Transitórios. Os programas transitórios para ajudar os agricultores a ajustarem-se aos sinais do novo mercado e para compensar os prejudicados são normalmente necessários para o sucesso das reformas. Estes programas devem reconhecer a heterogeneidade nos grupos afectados de maneiras contrárias, examinar as suas características geográficas e demográficas diferenciadas, e analisar a dimensão das perdas e os potenciais ganhos. O apoio transitório pode incluir o seguinte:

- **Subvenções com vista a facilitar a mudança de produção.** Um exemplo é o programa Turco para a redução dos subsídios à agricultura. Foram atribuídas subvenções por hectare aos agricultores com vista a facilitar a sua transição da produção do tabaco e avelã para uma alternativa mais eficiente, tal como o milho, soja, girassol e vegetais. Foi providenciado apoio com vista a melhorar a eficiência dos canais cooperativos de comercialização.
- **Transferências monetárias e redes de apoio social.** Com vista a fortalecer os indivíduos extremamente pobres e apoiar os ajustamentos necessários, o governo pode ter de fazer pagamentos em dinheiro e providenciar redes de apoio social, como fez o programa PROCAMPO no México.

Os problemas de governação podem limitar a capacidade do país de implementar programas transitórios e esta situação deve, também, ser resolvida.

Investimento Público para o Desenvolvimento a Longo Prazo. As transferências monetárias e as subvenções podem não ser suficientes para induzir a oferta a longo prazo, pois essa resposta depende das infra-estruturas rurais (irrigação, estradas, energia e telecomunicações) bem como do mercado, do financiamento rural e da pesquisa. Serão necessários investimentos complementares nestes sectores e serviços públicos para que se possa beneficiar das reformas comerciais e responder a melhores incentivos. Em muitos países, particularmente na África Subsaariana, são necessários investimentos significativos em especial no sector de infra-estruturas, desenvolvimento institucional, pesquisa e extensão agrária, e gestão dos recursos naturais.

Transição para formas alternativas de tributação. Uma maior redução da protecção das importações e da tributação sobre as exportações agrícolas pode criar um dilema fiscal para muitos países que têm a agricultura como a base da sua economia que dependem assim destas receitas para o investimento público. Na região da África Subsaariana, os impostos e o comércio fronteiriço representam um quarto de todas as receitas governamentais. Nos países em desenvolvimento da Ásia, essas receitas representam cerca de 15 por cento. A agricultura continua a ser o sector dominante na maioria dos países da região da África Subsaariana e por isso terá de continuar a contribuir para as receitas governamentais nacionais e locais. Existem quatro princípios fundamentais que podem orientar a tributação da agricultura que: (a) não seja discriminatória entre os sectores; (b) minimize as distorções dos preços do mercado; (c) tome em consideração a sua eficácia na captação das receitas fiscais; e (d) tenham viabilidade de implementação.

Evidências recentes mostram um cenário misto na mudança para fontes alternativas de receitas. Mas providencia também algumas lições sobre a forma como lidar com as perdas das receitas comerciais. Esforços no sentido de ampliar a base tributaria através da redução das isenções, simplificando a estrutura das taxas e melhorando a administração das receitas podem ajudar, assim como taxas e impostos sobre o valor acrescentado de uma base ampla sobre o consumo.

O presente resumo de políticas foi extraído do Relatório de Desenvolvimento Mundial para 2008 do Banco Mundial intitulado, *Agricultura para o Desenvolvimento*. No Relatório encontram-se disponíveis mais informações de fontes detalhadas. O Relatório utiliza uma tipologia simples de países, tendo por base a contribuição da agricultura para o crescimento global entre 1990 e 2005 e a porção de pobres rurais no número total de pobres (2 USD por dia, 2002). Nos países onde a agricultura é a base da economia (a maioria dos quais em África), a agricultura contribui com uma quota significativa do crescimento global (acima de 20%). Nas economias emergentes (a maioria das quais na Ásia), os sectores não agrícolas dominam o crescimento mas uma grande maioria dos pobres encontram-se nas zonas rurais. Nos países urbanizados (grande parte dos quais na América Latina, Europa e Ásia Central), o número mais elevado de pessoas pobres encontra-se nas zonas urbanas, embora as taxas de pobreza sejam normalmente mais elevadas nas zonas rurais.