

EFEITOS DISTRIBUTIVOS DA POLÍTICA AGRÍCOLA(*)

Mauro de Rezende Lopes(**)

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho inspirou-se no tema desta reunião que, de alguma forma, procura relacionar as políticas agrícolas e as baixas rendas na agricultura brasileira. Não se procura explicar aqui a pobreza rural, como tendo suas raízes na política agrícola unicamente. Todos nós sabemos que a pobreza rural tem raízes profundas e bastante complexas que vão além do escopo deste trabalho, contudo, procura-se mostrar que um dado conjunto de políticas agrícolas pode ser regressivo, nos seus efeitos distributivos.

Apesar de bastante ampla, a política agrícola brasileira tem alguns pontos notáveis, em torno dos quais podemos agregar um grupo de políticas específicas.

Em primeiro lugar, nota-se a existência de uma política de preços e de comercialização de produtos agrícolas, com duas componentes básicas. Por um lado, um conjunto de impostos de exportação, explícitos ou implícitos, destinados a manter os produtos agrícolas represados no mercado interno, e com isto forçar a queda de preços. Esses impostos incluem (1) a imposição de quotas de exportação e embargos; (2) a imposição do licenciamento prévio para exportação; (3) a política de contingenciamento; e, (4) acima de tudo, a política de taxa de câmbio sobrevalorizada^{1/}.

(*) Este trabalho foi incorporado à tese do autor, da qual foi professor orientador G.E. Schuh. O autor agradece a este professor sugestões e críticas feitas a este trabalho, na versão que precedeu a esta. O autor agradecerá críticas e comentários ao trabalho.

(**) Da Comissão de Financiamento da Produção. As idéias e opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor, não refletindo necessariamente o ponto de vista da C.F.P.

1/ VEIGA (1974) faz uma revisão pormenorizada dessas políticas.

Por outro lado, uma política altamente complementar à anterior, como se verá mais tarde^{2/}, constituiu na chamada "Política de comida barata". Esta política inclui 1) a fixação de preços máximos de venda no varejo (tabelamento); 2) a proibição de aumento de preços dos produtos agrícolas (congelamento); 3) o controle direto da comercialização (o sistema custo, lucro e despesa ou CLD); 4) a estipulação de cotas de vendas (no caso da carne); 5) a política de estocagem e de expropriação de estoques privados; 6) as isenções de impostos de importação, além das compras e importações feitas diretamente pelo Governo; 7) isenção de outros impostos; 8) créditos e privilégios especiais para importação de alimentos; 9) e, finalmente, intervenção em firmas de processamento de produtos agrícolas^{3/}.

Este conjunto de políticas de preço de produtos agrícolas representa uma intervenção direta do Governo no mecanismo de mercado. Usando as relações de trocas, preços de produtos agrícolas/preços de produtos industrializados, promove a tributação indireta da agricultura, com o objetivo de transferir recursos da agricultura para o setor urbano e industrial. Dentro deste sistema de taxação da agricultura, a pergunta central é: quem paga este imposto?

Nosso ponto de partida é a taxação das exportações, como núcleo central do sistema de taxação da agricultura. Dentro do sistema de taxação das exportações, o imposto central será a sobrevalorização da taxa cambial. Uma taxa de câmbio sobrevalorizada é um imposto implícito sobre o setor de exportação. Os exportadores pagam um imposto à medida que recebem menos em moeda nacional, pelas receitas de exportação do que receberiam, se a taxa de câmbio estivesse em equilíbrio. É um imposto implícito, porquanto não é pago diretamente. A ênfase do trabalho será na identificação de quem possivelmente paga este tipo de imposto.

Para finalizar o quadro de referência, onde se processa a análise, dois ingredientes são essenciais: 1) as demais políticas agrícolas que são usadas com a finalidade de manutenção da produção e promoção de acréscimo de produtividade; 2) o reconhecimento de que todas estas políticas agrícolas têm efeito diferenciado, em uma agricultura tecnologicamente muito heterogênea.

As demais políticas agrícolas destinadas a estimular a produção e promover acréscimos de produtividade consistiram em 1) subsídio para o uso de insumos chamados modernos, como fertilizantes; 2) o subsídio para investimentos na melhoria dos solos; 3) o crédito subsidiado para investimentos em maquinarias e implementos; e, 4) crédito para investimentos em benfeitorias e outras formas de capital fixo, como pecuária e plantio de culturas permanentes. Esta política cre-

2/ Uma possível interpretação para essas políticas, conforme se verá, é de que elas nada mais representaram que uma tentativa de evitar que os produtores transferissem para os consumidores o imposto representado pela taxa de câmbio sobrevalorizada.

3/ Esta legislação acha-se consolidada em COBAL (1972).

ditícia beneficiou os grandes proprietários^{4/}, uma vez que os pequenos produtores não dispunham de garantias para obtenção desse crédito. Duas outras políticas serão mencionadas posteriormente: uma política de preços mínimos e uma política de legislação trabalhista rural. Juntamente com as políticas descritas anteriormente, essas políticas formam um todo que, em certo sentido, são coerentes entre si, conforme interpretação proposta neste trabalho.

Um outro ingrediente essencial a esta análise é o reconhecimento de que políticas agrícolas têm um impacto diferenciado em uma agricultura tecnologicamente muito heterogênea^{5/}. Por uma agricultura deste tipo entende-se a coexistência de dois grupos de tipos de estabelecimentos agrícolas. Por um lado, existem as pequenas fazendas de agricultura de subsistência, que coexistem, por outro lado com o grupo de modernas fazendas comerciais, existindo ainda um grande número de tipos intermediários, produzindo até a mesma cultura. Esta ampla variedade nas proporções de combinação de fatores é coerente com uma ampla gama de preços relativos de fatores. Por outras palavras, por exemplo, diversas combinações de capital e trabalho com diferentes preços relativos de ambos os fatores coexistem no setor agrícola, na produção, às vezes, da mesma cultura. A existência de divergência entre os preços dos fatores produtivos induz essa diversidade, na proporção de combinação de fatores.

Naturalmente existem várias razões possíveis para tal divergência, na relação entre preços de fatores. Para fazendas maiores, por exemplo, o capital pode ser relativamente mais barato, na prevalência de uma política de crédito subsidiado ou importação de maquinaria, com um sistema de taxas de câmbio sobrevalorizadas. Por outro lado, o fator trabalho pode ser relativamente mais caro, na prevalência de uma legislação trabalhista rural. Em um outro extremo, o preço do capital ou crédito pode ser relativamente muito caro para as pequenas fazendas. O trabalho pode ter um custo de oportunidade muito baixo, fora do setor agrícola. Tendo sua remuneração determinada como resíduo, o trabalhador estaria disposto a aceitar um nível de remuneração muito baixo. Uma vez que o retorno à terra é determinado também como resíduo, esta remuneração pode variar muito entre os estabelecimentos rurais, induzindo portanto a uma grande variação as relações terra/trabalho e terra/capital.

Em ambos os casos, diferença nas relações de preços de insumos, induzidas por políticas de preço de insumos, por um lado, e a existência de ampla gama "reservation prices" para o trabalho (e a terra), por outro lado, induzem a uma ampla diversidade de combinação de fatores. Os preços dos fatores de produção observados no mercado dizem muito pouco acerca dos custos de oportunidade dos fatores, em cada grupo de fazendas, enquanto persistirem imperfeições nos mercados de fatores. O resultado natural deste conjunto de preços relativos dife-

4/ Veja, por exemplo, WHITE (1972) e RASK (1972).

5/ Esta discussão baseia-se na hipótese de heterogeneidade de tecnologia agrícola proposta inicialmente por Berry (1975).

renciaados é a existência de fazendas maiores que usam insumos modernos (dentro mesmo de uma política de subsídios para estes insumos) e um conjunto de estabelecimentos ao nível de subsistência que usam apenas os fatores tradicionais, terra e trabalho, além de escasso capital. Com estas observações finais fica concluído o quadro de referência para a análise que se pretende conduzir.

A taxa de câmbio sobrevalorizada como imposto implícito sobre o setor de exportação será o foco central da análise. Como todo imposto deverá ser analisado, 1) de acordo com o impacto econômico na alocação de fatores e produtos; 2) em termos de incidência e transferência; e3) em termos de equidade.

O restante do presente trabalho contém três partes correspondentes ao impacto econômico, à incidência e à transferência e aos padrões de equidade do imposto implícito, aqui restrito ao setor agrícola, sendo agrícolas os produtos exportáveis. Naturalmente, o enfoque é do tipo de equilíbrio parcial, com todas as restrições pertinentes. Estas restrições se estendem ao uso do termo incidência, que no equilíbrio parcial não é de uso devido. Todas as conclusões são sugestões de hipóteses a serem testadas empiricamente, e revestem-se apenas de caráter tentativo de interpretar os efeitos distributivos das políticas agrícolas adotadas. Dentro do quadro de políticas adotadas, ao que tudo parece indicar, elas são coerentes entre si, muito embora sejam altamente regressivas, se tomadas em conjunto.

2. IMPACTO DO IMPOSTO IMPLÍCITO DE EXPORTAÇÃO

Os efeitos alocativos no consumo e na produção do imposto implícito de exportação podem ser vistos na figura 1; DE é a demanda externa e OC é o preço que prevalece no mercado doméstico, antes da imposição do imposto^{6/}. O efeito do imposto — a sobrevalorização da taxa de câmbio — é o de baixar o preço de produto no mercado doméstico de OC para OD, o que induz a um aumento no consumo de OA para OA' e uma queda na produção de OB' para OB. O imposto reduz não só o preço recebido pelos produtores na produção vendida no mercado externo, mas também o preço correspondente à produção vendida internamente.

As conseqüências do imposto implícito podem ser sintetizadas em cinco efeitos básicos. O efeito-produção é representado pela queda na produção interna de alimentos de OB' para OB. O efeito-receita, que é a queda nas rendas dos produtores de OB' RC para OBUD. A medida de ambos os efeitos depende da quantidade de sobrevalorização da taxa de câmbio e da elasticidade de oferta dos produtos agrícolas.

6/ Figura 1 fica implícito que 1) o país não é suficientemente grande para alterar, com sua presença nas exportações, os preços mundiais; e 2) o imposto não é tão severo a ponto de mudar o padrão de comércio do país, de exportador líquido de produtos agrícolas para importador líquido.

O efeito-consumo é representado por um incremento no consumo de OA para OA'. Este efeito depende da elasticidade de demanda por produtos agrícolas. O efeito-exportação ou efeito sobre a balança do pagamento é representada pela redução nas receitas de exportação que consiste na soma das áreas KAA'L e NBB'R.

O efeito-redistributivo proposto por Corden^{7/} pode ser usado para medir os efeitos do imposto na redistribuição de renda. Uma vez que o preço pago pelos consumidores domésticos decrescem, existe uma redistribuição de renda em direção aos consumidores às expensas dos produtores. O produtor passa então a subsidiar o consumidor a uma taxa de CD por unidade.

Tomando-se como base o nível de consumo, após a imposição do imposto este subsídio monta em CLMD. Este é o "subsídio" ao consumo resultante do imposto^{8/}, uma vez que, se o imposto não existisse e o governo tivesse que subsidiar diretamente o consumidor, o custo deste subsídio seria de CLMD^{9/}.

Os produtores perdem mais do que os consumidores e o Governo consegue ganhar com este tipo de imposto. A área LNUM também é perdida pelos produtores. No caso de um imposto explícito de exportação redundaria para o Governo como receitas da tributação e no caso de impostos implícitos seria apropriado por outros grupos da sociedade dependendo do tipo de imposto usado. No caso da taxa sobrevalorizada de câmbio, a área LNUM constitui um subsídio aos importadores do país em causa, se o câmbio for vendido à mesma taxa sobrevalorizada.

A área CDRU é o "equivalente a um imposto", ainda na terminologia de Corden, que recai sobre o produtor, em que CLMD é o "equivalente a um subsídio". LNMU é atribuído ao governo ou aos importadores e NUR não pode ser apropriado por nenhum grupo na sociedade. A área UBB'R corresponde a fatores de produção forçados a abandonar o setor agrícola e procurar emprego em outros setores.

Alguns pontos merecem especial menção. Primeiro, muito embora o restante da economia ganhe com a transferência de fatores produtivos e produtos, o país deixa de exportar um importante excedente agrícola. O custo de oportunidade dessas receitas cambiais, em termo de importações dentro de um programa de desenvolvimento, pode ser muito elevado. Segundo, este tipo de política é formulada sob o pressuposto de que a oferta de produtos agrícolas é relativamente inelástica, um pressuposto muito forte que hoje sofre séria contestação empírica na literatura. Finalmente, supondo-se que a demanda interna é, no agregado, relativamente inelástica, os ganhos dos consumidores seriam menores do que o subsídio aos importadores. Em todo caso, os ganhos e perdas relativos consignados na Figura 1 e desenvolvidos nesta parte podem ser avaliados empiricamente. Até que se analise diretamente estes ganhos e perdas relativas, as conclusões são apenas de caráter tentativo.

7/ Corden (1971), p.7.

8/ O termo "equivalente a um subsídio" foi proposto por Corden (1971).

9/ Corden, M. Op. cit. p. 8, desenvolve este argumento para o caso das tarifas.

FIGURA 1 — Os efeitos na produção, consumo e receitas de exportação de um imposto de exportação

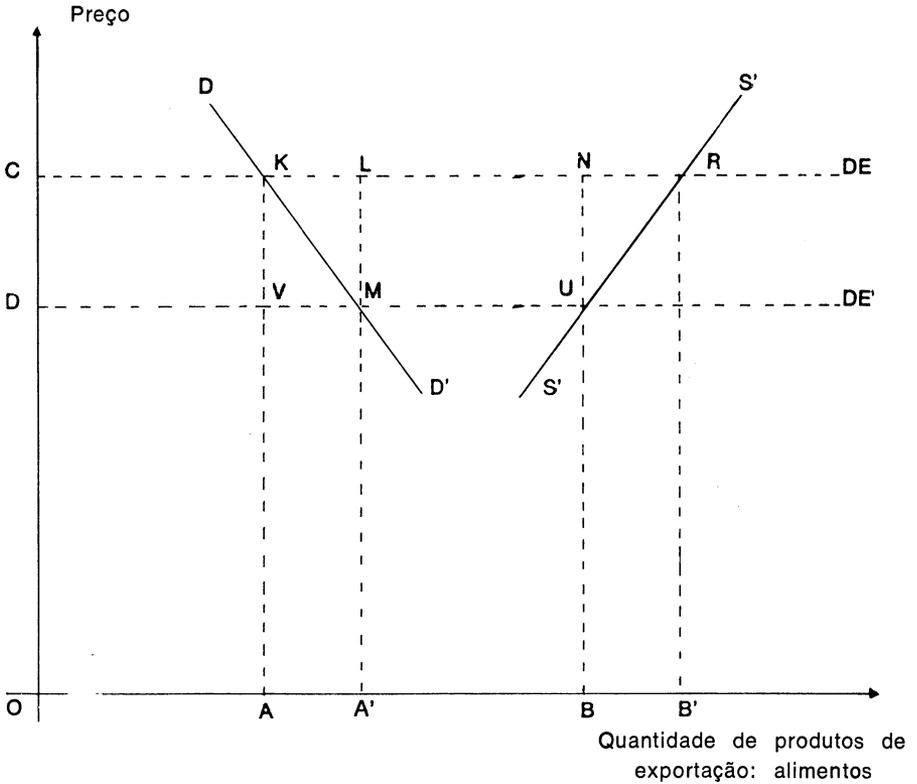
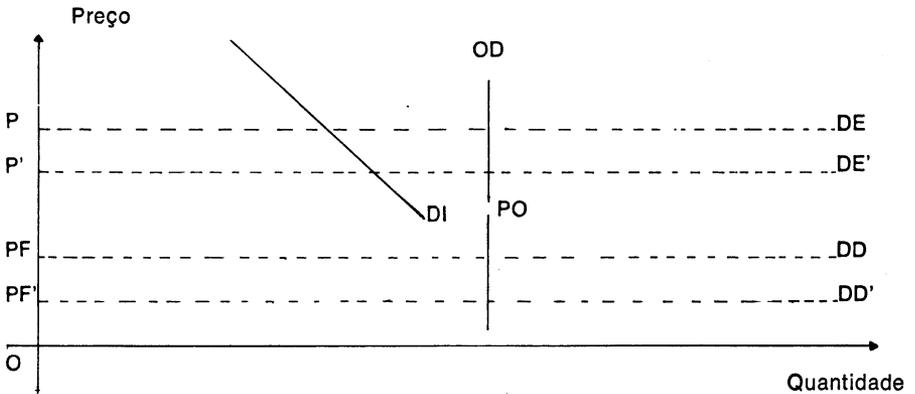


FIGURA 2 — A transferência do imposto implícito de exportação dos intermediários para os produtores através de preços relativos dos produtos



3. INCIDÊNCIA E TRANSFERÊNCIA DO IMPOSTO IMPLÍCITO

Muito embora o setor exportador receba o primeiro impacto, parte ou todo o imposto pode ser transferido dentro do setor agrícola para outros grupos, através de mudanças relativas de preços. Dentro do setor agrícola, o peso do imposto pode ser redistribuído de diversas formas: a) entre exportadores, intermediários e produtores; b) entre proprietários da terra, trabalhadores e empreendedores; e, c) entre parceiros, ocupantes e posseiros, entre pequenos e grandes proprietários. Além desses, dois outros grupos podem também ser afetados por este imposto e eventualmente dividir o seu peso. Eles incluem os pequenos comerciantes e as pequenas indústrias, situados nas pequenas cidades no meio rural, e ainda as indústrias que produzem insumos agrícolas no setor urbano-industrial.

Vamos considerar, em primeiro lugar, a possibilidade de transferência do imposto dos exportadores para os intermediários. Esta possibilidade depende da relativa mobilidade dos recursos dos exportadores de outras oportunidades de operar com outros produtos e do relativo poder de barganha, entre os dois grupos. Se os exportadores têm uma demanda relativamente elástica para produto exportado, não possuem equipamento e maquinaria especializada, e podem usar seus recursos (armazéns e depósitos; por exemplo) para outros produtos, engajando-se em atividades de exportação alternativas, podem transferir o imposto integralmente para o intermediário. Usando-se o pressuposto de que o país não pode afetar os preços internacionais com sua presença no mercado exportador, a demanda confrontada pelos exportadores pode ser altamente (ou perfeitamente) elástica. Com elevada mobilidade de recursos, os exportadores podem ter também uma demanda altamente elástica, o que lhes confere um maior poder de barganha, e facilita a transferência integral do imposto para os intermediários.

Uma parte do imposto pode recair sobre os intermediários, no caso de produtos agrícolas. A oferta dos intermediários aos exportadores pode ser relativamente inelástica, se a segunda melhor alternativa para eles é a venda do produto no mercado interno, sob condições de demanda relativamente inelástica. Se o sistema da comercialização for altamente competitivo, e se os intermediários tiverem investimentos fixos, teriam que arcar com uma parte substancial do ônus do imposto, pelo menos no curto prazo. No longo prazo, quando se torna possível promover-se um maior ajustamento de recursos, o imposto poderia ser transferido ao produtor. Alternativamente, contudo, mesmo no curto prazo o imposto pode ser transferido diretamente dos intermediários aos produtores, se as condições prevalescentes entre os intermediários não são de competição perfeita e/ou se eles tiverem um poder de barganha maior junto aos produtores, tal como ser uma das poucas fontes, senão a única de crédito para o produtor.

A transferência do imposto do intermediário para o produtor é mostrada na figura 2^{10/}, DE é a demanda externa (com o pressuposto de que ela é perfeita-

10/ Os conceitos de demanda e oferta primária e derivada podem ser encontrados na discussão de margens de comercialização em Tomek e Robinson (1972).

mente elástica); DI é a demanda interna, relativamente inelástica no agregado; P é o preço externo (em moeda nacional) e o preço no mercado interno também; e, finalmente, OD é oferta derivada dos intermediários. PO é a oferta dos produtores no curto prazo, e DD é a demanda derivada pelos intermediários, ao nível da fazenda. Finalmente, PF é o preço ao nível das fazendas. Note-se que os intermediários têm "controle" sobre a demanda derivada (DD) e a oferta derivada (OD), não tendo "controle" sobre as demandas externa (DE) e interna (DI) e a oferta dos produtores (PO).

A existência do imposto implícito representado pela taxa de câmbio sobrevalorizada causa o deslocamento da demanda externa de DE para DE', sendo o novo preço P'. Se as condições de mercado forem tais que permitam ao intermediário manter suas margens de comercialização, OP-OPF, sua demanda derivada desloca-se de DD para DO. Neste caso, o imposto é transferido inteiramente aos produtores, através de mudança nos preços relativos, cujo preço ao produtor é agora PF.

Os produtores têm geralmente reduzidas possibilidades de escapar do imposto, especialmente no curto prazo, uma vez que, colhido o produto a oferta torna-se inelástica. Neste ponto, pode-se justificar uma política de preços mínimos. A existência de uma política de preço suporte, que garanta ao produtor um preço mínimo próximo ao preço de mercado força os intermediários a arcarem com a parte do imposto que lhes é devida, evitando que o imposto seja inteiramente transferido ao produtor.

Dentro mesmo do setor de produção o imposto incide de maneira diferente entre os grupos de produtores. Por exemplo, o grande produtor comercial, que dispõe de facilidades de armazenamento e de crédito de comercialização, além de estar em condições de acompanhar o mercado e comercializar sua produção, sem depender muito do intermediário, pode escapar do imposto. Sem as alternativas do grande proprietário, o pequeno produtor não poderia, pelo menos no curto prazo, escapar.

Prosseguindo na análise de incidência entre grupos de produtores, os pequenos agricultores usam quase que unicamente recursos tradicionais e, eventualmente, compram alguns insumos produzidos no setor não-agrícola. Nestas condições, este grupo de produtores praticamente não teria nenhuma condição de escapar deste imposto; principalmente se o trabalho é fornecido pelos membros da família, e não têm oportunidade de emprego fora do setor agrícola, e a terra pertence ao produtor. Os pequenos proprietários no setor de subsistência que não podem migrar, entre todos os grupos, são os que pagam a maior parte do imposto. Note-se que no caso dos parceiros, ocupantes e posseiros, a incidência do imposto é apenas sobre o trabalho e escassos bens de capital que possuem, e não sobre a terra. Comparativamente aos pequenos proprietários, são menos vulneráveis à transferência do imposto, por parte dos intermediários.

Os grandes produtores, por outro lado, usam uma alta percentagem de insumos provenientes do setor não-agrícola, contratam trabalho, e possuem terra e

capital. Certamente os grandes produtores arcam com o ônus do imposto correspondente aos fatores fixos terra e investimentos, em capital fixo, entretanto, podem transferir parte do imposto correspondente aos insumos comprados e o fator trabalho que é contratado. Mediante a redução no uso de insumos comprados e no nível de emprego, os grandes proprietários transferem para ambos os tipos de insumos imposto. Note-se, sobretudo, que esta possibilidade de transferência do imposto não está aberta ao pequeno produtor.

Neste ponto, pode-se entender a função de uma política de crédito subsidiado a insumos modernos. A disponibilidade de uma política deste tipo adiciona uma nova dimensão ao problema da transferência do imposto. A medida que uma política deste tipo é implementada, com o objetivo de reduzir o imposto do imposto na produção, ela acaba por representar uma possibilidade de transferência do imposto, em última análise, para aquele que paga o subsídio.

Se os grandes produtores são os que mais usam os insumos cobertos pelos programas especiais do subsídio, o imposto implícito pode então ser transferido. Um programa desse tipo, como o de subsídio para os insumos modernos, acaba por facilitar a transferência do imposto implícito, por parte dos grandes produtores. Os pequenos produtores, que não se beneficiam deste tipo de subsídio, arcam com o peso do imposto.

Uma outra dimensão em que a questão da incidência pode ser analisada é em termos de grupos, ainda no setor agrícola, que são donos de recursos produtivos, tais como proprietários de terra, trabalhadores empreendedores. De forma idêntica à que foi discutida anteriormente, a transferência do imposto se faz em termos de mudanças em preços relativos, dependendo das elasticidades relativas da oferta e demanda, do nível de investimentos fixos ou da relativa mobilidade dos fatores.

O montante do imposto que incide sobre cada um dos grupos referidos acima depende do quanto de terra, trabalho e capital pode ser removido do processo produtivo, em condições de retorno à terra, salários e lucros decrescentes.

A terra tem uso relativamente muito limitado fora da agricultura, tendo portanto baixo grau de mobilidade. Nestas condições os proprietários da terra terão que arcar com o ônus do imposto correspondente ao fator em questão, e o imposto incidirá principalmente sobre as rendas ricardianas da terra, entretanto, dentro de certas condições, o imposto pode ser transferido, pelo menos em parte. Se a terra for cultivada de forma intensiva, por exemplo, parte do imposto pode ser transferida à indústria que produz os insumos usados no cultivo da terra, dentro daquele sistema. De forma paradoxal, um país em desenvolvimento que procura reforçar a tecnologia agrícola, ao implementar políticas comerciais, como a taxa de câmbio sobrevalorizada, acabaria por taxar justamente a indústria que mais procura proteger.

Se a terra for cultivada de forma extensiva, como em áreas sujeitas à seca, ou ainda, se o uso da terra estiver próximo de sua margem extensiva, o proprietá-

rio da terra arcaria com o peso do imposto, pelo menos no curto prazo, entretanto, se os trabalhadores empregados pelo proprietário da terra não têm oportunidade de trabalhar em outro setor, o proprietário da terra poderia transferir parte do imposto para os trabalhadores, reduzindo o emprego ou uso do trabalho. Os pequenos proprietários, normalmente não usam trabalho contratado, e portanto não dispõem da alternativa de, reduzindo o número de trabalhadores, transferir parte do imposto. Efetivamente, eles têm que arcar com o peso integral do imposto. Este grupo dos pequenos produtores, no final, acabará por arcar com o peso maior do imposto, uma vez que não tem a possibilidade de promover o ajustamento dos recursos terra, trabalho e o escasso capital.

No caso dos estabelecimentos comerciais de grande porte, existem investimentos na terra, como terraceamento e drenagem, investimentos feitos em calcário e fertilizantes para melhorias do solo. além de construções e benfeitorias. No longo prazo os proprietários destes estabelecimentos podem transferir parte do imposto para os consumidores, deixando simplesmente a terra deteriorar e as benfeitorias se destruírem com o tempo, trazendo com isto um decréscimo na produção. Uma interpretação que propomos neste ponto é a de que: o fato de que a terra no Brasil deteriorou-se gradualmente, ao longo do tempo, nada mais foi do que uma forma de transferência do imposto representado pela taxa de câmbio sobrevalorizada para os consumidores, por parte dos grandes proprietários. Esta transferência foi naturalmente um ajustamento de longo prazo.

Os proprietários, uma vez feito o investimento fixo não poderiam transferir o imposto, contudo, a existência de uma política de subsídios para investimentos fixos na agricultura adiciona uma nova possibilidade de transferência do imposto de que tratamos. Neste ponto sugerimos uma interpretação para este tipo de política. O imposto em si, a exemplo do que ocorreu com os insumos modernos, agiu no sentido de desestimular investimentos em melhoria dos solos, em benfeitorias e instalações e em maquinaria e equipamentos motorizados. O Governo iniciou então uma política de subsídios para este tipo de atividades. A interpretação proposta é de que este tipo de subsídio nada mais foi do que a abertura da possibilidade de transferência do imposto para quem quer que seja pague o subsídio. Esta possibilidade beneficiou apenas o grupo de fazendeiros que efetivamente usava este tipo de empréstimo; geralmente o grande proprietário. O pequeno agricultor, não dispondo de terra suficiente e de garantias para este tipo de empréstimo, acabou por arcar com a maior parte do imposto. As duas políticas, de taxação e de subsídio foram regressivas, no seu efeito combinado.

Em resumo, o grande proprietário dos estabelecimentos de agricultura comercial arcam com uma parte do imposto no curto prazo. A outra parte do imposto pode ser transferida para o trabalhador rural e para as indústrias produtoras de insumos, no setor não-agrícola. No longo prazo, contudo, uma parcela cada vez maior do imposto é transferida para o consumidor. Dependendo da existência de uma política de subsídios para investimento fixo, parte do imposto é transferida para quem paga o subsídio.

Com relação ao fator trabalho, o impacto do imposto é diferente para cada tipo ou grupo de trabalhadores, dependendo de fatores tais como relativa mobilidade ou possibilidade de migração, idade e nível de treinamento. Por exemplo, o trabalhador mais jovem que tem um nível de educação maior tende a ter maior mobilidade. Deixaria o setor agrícola, quando os salários relativos declinassem. Nesse sentido este tipo de trabalhador pode escapar do imposto. Entretanto, outros grupos tem menor grau de mobilidade. Por causa de compromissos de família, de idade avançada e falta de treinamento e educação, outros trabalhadores tendem a permanecer no setor, mesmo com salários relativos mais baixos. Estes grupos têm poucas possibilidades de escapar deste imposto que ora discutimos, e acabam por arcar com o pesado ônus do imposto. Isto faz com que este tipo de taxaço, em termos de políticas de preços de produtos agrícolas, seja altamente regressiva e vá incidir justamente sobre pequenos produtores, como vimos, ou seja, sobre os trabalhadores rurais com baixo nível de educação, com encargos de família e os trabalhadores mais velhos. Não seria difícil, guardadas as devidas proporções, entender uma parte da pobreza rural, em face do que foi exposto.

Explicamos uma política de legislação trabalhista para o trabalhador rural como uma necessidade de "forçar" o proprietário a arcar com a parcela do imposto que lhe é devida. A legislação trabalhista teria como finalidade proteger o trabalhador de menor grau de mobilidade, através de leis de salário mínimo e assistência social, protegendo os seus salários.

Finalmente, resta analisar a incidência, em termos do fator capital e do grupo dentro do setor agrícola que efetivamente o possui. Investimentos em capital fixo como construção e benfeitorias, maquinaria e culturas permanentes tendem a ter um custo de oportunidade muito baixo ou zero, fora do setor agrícola. Os produtores que efetivamente detêm a posse destes fatores têm que arcar com o ônus do imposto implícito de exportação, no curto prazo, pelo menos, e não têm possibilidade de transferi-lo, entretanto, o fluxo de poupança e investimentos, ou parte do capital de custeio têm um elevado grau de mobilidade, podendo abandonar o setor para procurar emprego em outros setores. O produtor pode escapar do imposto transferindo seus recursos para o setor não-agrícola.

E, uma vez mais, uma política de crédito subsidiado dos tipos conhecidos de investimentos em melhoria da terra, para maquinaria e implemento, para o plantio de culturas permanentes pode facilitar a transferência de imposto implícito para quem paga o subsídio.

Os grandes proprietários retiram os recursos próprios da atividade agrícola, porquanto, se ali fossem empregados seriam taxados através do imposto implícito, para investir no setor não-agrícola. Usam para o financiamento normal de sua operação o recurso do Governo. É importante notar que a ampliação dos programas de subsídio e o crescimento do crédito agrícola pode resultar na perda de controle da política monetária por parte das autoridades monetárias. O que resultaria em uma outra forma de taxaço também altamente regressiva que é a inflação. O esquema proposto acima com as qualificações próprias, em parte, explicaria o que tem sido difícil hoje, que é o controle da inflação.

A transferência intersetorial desse imposto se processa para dois grupos. Em primeiro lugar, a pequena empresa localizada nas pequenas cidades na comunidade rural, que fornece ao produtor bens de produção, consumo e serviços divide com os produtores parte do imposto. Uma redução das rendas no setor agrícola acarreta um declínio na demanda por esses produtos e serviços. O montante do imposto que é transferido depende da mobilidade dos recursos naquele setor. As indústrias que produzem insumos, como fertilizantes, sementes, produtos químicos e maquinaria também arcarão com parte do imposto. A extensão de transferência deste imposto vai depender também do montante de investimentos fixos feitos por essas empresas. O imposto também atinge as atividades de suporte da agricultura de certa importância, como o armazenamento.

Em segundo lugar, o imposto implícito pode ser transferido intersetorialmente dos produtores para os consumidores, através de redução na produção. Muito embora o imposto não possa ser transferido integralmente, pelo menos uma parte do preço do produto pode ser recuperada, através de corte na produção. Isto ocorre nas crises temporárias de aumento de preços. A pergunta crítica passa a ser então quem transfere o imposto para que grupo de consumidores. Uma vez eles são possivelmente aqueles que conseguem escapar do imposto. Entre os que os grandes proprietários são os que comercializam maior parte da produção, consumidores, os de renda relativamente mais baixa são os que despendem uma parcela maior da renda, em termos percentuais, com alimentação. Com isso são os que eventualmente arcam com o maior ônus do imposto, em termos relativos.

Finalmente, pode-se tentar entender a necessidade de política do tipo "comida barata" ou políticas de controle de preços domésticos, tais como tabelamento, congelamento e importação de produtos agrícolas. Estas políticas agem no sentido de evitar que o imposto implícito de exportação seja transferido de volta para os consumidores.

As conclusões desta parte serão feitas ao final do trabalho.

4. EQUIDADE DE IMPOSTO IMPLÍCITO DE EXPORTAÇÃO

Existe certo número de facetas no problema de equidade do imposto implícito reforçado por políticas que efetivamente, por decreto, procuram reduzir os preços dos produtos agrícolas. Em primeiro lugar, os baixos preços de alimentos que resultam dessas políticas tendem a beneficiar em termos relativos os grupos de renda baixa na sociedade. Uma vez que os grupos de baixa renda na sociedade gastam uma parcela maior de seu orçamento familiar, em termos relativos, com alimentação do que os grupos de rendas mais elevadas, as políticas têm conseqüências distributivas progressivas, contudo, isto não é o final da discussão, como se pensa.

Os indivíduos dos grupos de renda relativamente mais altas gastam uma parcela maior de suas rendas, em termos absolutos, em alimentação, em termos comparativos, com os indivíduos de classes de renda mais baixa. Em termos abso-

lutos, os benefícios decorrentes destas políticas tendem a se concentrar, portanto, nas classes de renda mais alta.

O capítulo anterior identificou os que possivelmente pagam o imposto implícito. São os pequenos agricultores, trabalhadores rurais sem treinamento e educação, os idosos, enfim os agricultores de baixa renda. A identificação deste grupo adiciona uma nova dimensão ao problema, pois justamente esta classe não tem capacidade para pagar este imposto, o que é crítico para o problema de equidade.

A disparidade nas rendas **per capita** entre o setor agrícola e não-agrícola é um aspecto crítico, sob este aspecto. Em termos de equidade, o nível de taxaçaõ deveria ser menor na agricultura, em comparaçaõ com o setor não-agrícola.

No contexto do setor agrícola, há também questões de equidade. A análise desenvolvida anteriormente sugere que o pequeno produtor e os trabalhadores rurais têm que arcar possivelmente com o maior ônus de taxaçaõ. Os grandes produtores podem transferir o imposto mediante o reajustamento dos fatores produtivos.

5. CONCLUSÃO

Os efeitos distributivos desse conjunto de políticas agrícolas podem ser altamente regressivos. A imposição de um imposto implícito, como a taxa de câmbio sobrevalorizada, onera o produtor e transfere um subsídio para os consumidores e os importadores. Neste processo, os ganhos atribuíveis aos consumidores podem ser efetivamente reduzidos, quando adicionamos a hipótese de uma demanda relativamente inelástica, no agregado, por produtos agrícolas. É possível a transferência do imposto diretamente aos produtores de subsistência e trabalhadores rurais de baixo grau de mobilidade. Estes grupos são os mais pobres da sociedade, e arcam possivelmente com o maior ônus do imposto. Aqui se situa um sério problema de equidade.

Os grandes produtores têm sempre a possibilidade de transferir o imposto através da redução no uso de insumos e do fator trabalho e, principalmente, através da política de subsídios, para insumos modernos e investimentos em capital fixo, é uma dimensão importante das políticas de manutenção de produção e de aumento de produtividade.

Em suma, se a dimensão redistributiva da política agrícola é relevante para o planejamento do desenvolvimento agrícola, o atual pacote de políticas deveria sofrer reparos.

6. LITERATURA CITADA

1. **BERRY, A.O.** "Economic Policy Making in a Heterogeneous Agriculture", in Deynolds, R.D. (Ed.) **Agricultural Development**. John Wiley and Sons, New York, 1975.

2. **BRASIL.** Ministério da Agricultura — Companhia Brasileira de Alimentos — COBAL. Legislação sobre Intervenção do Estado no Domínio Econômico. Brasília, 1972. 4 vols.
3. **CORDEN, W.N.** *Trade Policy and Economic Welfare*. London, Clarendon Press, 1974.
4. **CORDEN, W.M.** *Theory of Protection*. London, Clarendon Press, 1971.
5. **RASK, N.** "The Differential Impact of Growth Policy on the Small Farmer of Southern Brazil" Purdue Workshop on Small Farm Agriculture. West Lafayette, Indiana, November 13-15, 1972.
6. **VEIGA, A.** "The Impact of Trade Policy on Brazilian Agriculture, 1947-1967". Unpublished Ph.D. Thesis, Purdue University, December 1974.
7. **WHITE, T.K.** "Credit and Agricultural Economic Development", Purdue Workshop on Small Farm Agriculture. West Lafayette, Indiana, November 13-15, 1972.