



ALGUMAS OBSERVAÇÕES ECONÓMICAS SOBRE OS DIREITOS DE EXPORTAÇÃO DO FEIJÃO BÓER NÃO PROCESSADO

Nota¹

1. A QUESTÃO POLÍTICA

O Governo de Moçambique propôs aplicar um imposto de 20 por cento sobre as exportações de feijão bóer. A produção e a exportação de feijão bóer de Moçambique têm crescido rapidamente ao longo dos últimos anos; em 2014, o país foi o quinto maior produtor e o terceiro maior exportador de feijão bóer no mundo. Grande parte da expansão deve-se ao número cada vez maior de pequenas explorações agrícolas que adoptam a cultura. O feijão bóer pode ser exportado em bruto ou parcialmente processado (partido). Existe apenas um grande processador.

Existem várias formas de avaliar de modo analítico a questão da tributação das exportações. Um aspecto é o efeito interno da introdução ou alteração de direitos de exportação. Esse aspecto foi destacado no debate sobre o caju em Moçambique, na década de 1990. Outro aspecto refere-se à imposição de direitos de exportação em relação ao poder de mercado. A presente nota resumida oferece algumas considerações económicas relacionadas com a imposição de um imposto de 20 por cento sobre as exportações de feijão bóer não processado. É necessário fazer uma análise empírica mais detalhada para poder dar recomendações de políticas específicas.

2. O CASO PARADIGMÁTICO QUANTO AOS DIREITOS DE EXPORTAÇÃO

A aplicação das regras económicas gerais à imposição de direitos de exportação leva a certas conclusões.² O imposto sobre a exportação de uma mercadoria reduz o seu preço no mercado interno, o que reduz a renda dos agricultores (e dos comerciantes). Ao mesmo tempo, facilita o acesso à mercadoria em bruto aos processadores, a preços inferiores aos praticados no mercado mundial. O imposto distorce os sinais do mercado, resultando numa alocação ineficaz de recursos. A produção da mercadoria é desencorajada e os recursos produtivos (mão-de-obra e capital) são arrastados para o processamento. Com efeito, os direitos de exportação tributam os produtores (e os comerciantes), a fim de subsidiar os processadores. Esse aspecto pode constituir um problema nas relações comerciais internacionais. Tal como é explicado seguidamente, a OMC censura essa prática, embora a execução tenha sido flexível. Finalmente, os processadores podem ser ineficazes, uma vez que pagam preços inferiores aos do mercado mundial para a sua matéria prima.

Portanto, impor direitos sobre exportações tem dois efeitos:

- (i) Reduz a eficácia global da economia, subsidiando operações de processamento ineficazes.
- (ii) É provável que resulte num impacto distributivo indesejável, deslocando recursos dos pequenos agricultores pobres aos processadores; os pequenos agricultores irão experimentar um declínio dos preços pagos ao produtor, e os menos eficazes entre eles serão forçados a mudar para culturas de segunda escolha.

¹ Ulrich Ernst, Economista Sénior, DAI.

² O presente resumo baseia-se na análise de: Market McMillan, Dani Rodrik e Karen Horn Welch, “When economic reform goes wrong: Cashews in Mozambique.” July 2002, RWP02-028; John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

3. O CASO DO SECTOR DE CAJU

Os debates sobre os impostos das exportações têm uma história em Moçambique. Na verdade, as reformas envolvendo impostos sobre as exportações na década de 1990 tornaram-se uma causa célebre entre os opositores das prescrições sobre políticas do Banco Mundial. No início dos anos 90, o governo, sob pressão do Banco Mundial, liberalizou o sector do caju. Um dos principais alvos destas reformas foi a remoção das restrições às exportações da castanha de caju em bruto. Após a independência em 1975, o governo havia proibido a exportação de castanha de caju em bruto, para estimular o processamento nacional. Em 1980, o país tinha 14 fábricas de processamento. Em 1991/92, a proibição total da exportação de castanha de caju em bruto foi substituído por uma quota de exportação e um imposto de exportação. Posteriormente, o governo suprimiu a quota e o imposto de exportação passou de 60 por cento em 1991/92 para 14 por cento em 1998/99. De acordo com outros relatórios (1997), Moçambique impôs um imposto de exportação de 20 por cento sobre a castanha em bruto para “compensar subsídios indianos”.³ O Banco Mundial pediu que o imposto fosse eliminado no prazo de três anos, enquanto o governo e a indústria defenderam uma redução até 10 por cento em cinco anos, a fim de dar tempo ao sector de processamento recentemente privatizado para modernizar as fábricas.

Uma avaliação do impacto das reformas preconizadas pelo Banco Mundial concluiu que, os ganhos de eficácia não excedem os USD 6,6 milhões. Os preços de castanha de caju pagos ao produtor aumentaram, mas foram amplamente divididos. O ganho para o produtor de caju médio provavelmente não ultrapassou os USD 5,30 por ano. Estes ganhos foram praticamente compensados pela perda de rendimento real dos trabalhadores (urbanos), visto que as fábricas de processamento ficaram sem trabalho ou fecharam.⁴ Em geral, as reformas conduziram a relativamente poucos ganhos líquidos, embora os aspectos distributivos tenham sido importantes.⁵

4. Tributação da exportação

Os impostos sobre as exportações aumentam as receitas e afectam as estruturas de preços de uma forma que desencoraja as exportações. Eles têm uma longa história - por exemplo, em 1660, a Inglaterra impôs direitos de exportação sobre mais de 200 artigos. Hoje em dia os impostos sobre as exportações são aplicados de forma orientada, em particular na exportação de matérias-primas, para incentivar o processamento nacional. No entanto, o elemento de receita continua a ser importante. No final dos anos 80, os impostos de exportação da Guiné representaram 44 por cento do total das receitas.⁶

Os impostos de exportação também são uma preocupação no contexto da Organização Mundial do Comércio (OMC). Do ponto de vista comercial, a imposição de direitos de exportação é considerada uma forma de protecção. Os preços nacionais das mercadorias em questão ficam distorcidos. As disposições do GATT consideraram os impostos de exportação como um meio de permitir aos Estados membros proibir ou restringir as importações e exportações. Contudo, as disposições da OMC são menos claras. Um Documento de Reflexão da OMC sobre o Papel dos Impostos de Exportação na Área dos Produtos Primários de 2004 argumentou que “os impostos de exportação sobre produtos primários (especialmente os não processados) funcionam como um subsídio indirecto para as indústrias de fabrico ou processamento de alto valor acrescentado. Os impostos de exportação sobre produtos primários podem ser usados para reduzir o preço dos mesmos no mercado nacional, a fim de garantir o abastecimento de insumos intermediários para as indústrias de processamento nacionais a preços abaixo dos praticados no mercado mundial. ... os impostos de exportação não são proibidos pela OMC. Cerca de um terço dos membros da OMC impõem direitos

³Joseph Hanlon, “Can Mozambique Make the World Bank Pay for Its Mistakes?” Outubro de 1997. (http://www.africa.upenn.edu/Urgent_Action/apic_111997.html)

⁴McMillan et al., 2002.

⁵O principal mercado para o caju em bruto na altura foi a Índia. A Índia é também o principal mercado para as exportações de feijão bóer.

⁶Shantayanan Devarajan, Delfin Go, Maurice Schiff, Sethaput Suthiwart-Narueput, “The whys and why nots of export taxation,” World Bank, Policy Research Working Paper, No. 1684, December 1996.

de exportação”.⁷

5. Direitos de exportação para combater a subfacturação das exportações de feijão bóer

Parece que uma das justificações para a introdução de direitos de exportação de feijão bóer é a suspeita de que os exportadores deliberadamente subfacturam as suas exportações, como forma de facilitar a fuga de capitais. Alegadamente, os dados sugerem que os preços do feijão bóer não processado exportado são mais baixos do que os preços deste produto no mercado nacional.

Se isso realmente é uma das razões para a imposição de direitos de exportação, não é imediatamente clara a sua importância. A literatura oferece pouca orientação, excepto para o argumento oposto, segundo o qual os direitos de exportação constituem um incentivo para os exportadores subfacturarem.

Para explorar esta questão e a potencial razão para impor os direitos de exportação a fim de combater a fuga de capitais, é necessário efectuar uma análise empírica mais rigorosa. Em primeiro lugar, são necessárias mais provas sobre a existência de subfacturação sistemática por exportadores de feijão bóer. Isso exigirá a análise dos fluxos comerciais envolvendo esta mercadoria e os exportadores moçambicanos. Em segundo lugar, a noção dos impostos de exportação deve ser comparada a outros instrumentos para o combate da subfacturação sistemática. Em terceiro lugar, obviamente, o impacto provável da instituição de direitos de exportação deverá ser explorado de forma mais aprofundada (veja abaixo algumas sugestões nesse sentido).

6. Impostos de exportação e poder de mercado

O documento do Banco Mundial sobre “Os prós e os contras da tributação da exportação”⁸ centra-se nas relações entre o poder de mercado e a imposição de direitos de exportação: “... dois casos diferentes: (1) quando o país tem poder de mercado no produto de exportação; e (2) quando este não for o caso”. Os autores chegam às seguintes conclusões:

“... a pergunta mais crucial é:

Será que o país tem poder de mercado quanto ao produto de exportação?

Se não for, então é improvável que haja uma razão analítica ou prática convincente para um imposto de exportação. Do ponto de vista da eficácia, os impostos de exportação são um instrumento pobre para incentivar actividades de maior valor acrescentado. Do ponto de vista da geração de receitas, são susceptíveis de serem dominados por outros instrumentos fiscais, e devem ser vistos, na melhor das hipóteses, como uma medida transitória.

Se assim for, é provável que haja uma razão analítica e prática forte para um imposto de exportação. Considerações tanto estratégicas (ou seja, a resposta provável dos colegas de exportação e importação) como práticas (por exemplo, as elasticidades de longo prazo, o contrabando e o equilíbrio geral) afectam o nível do imposto de exportação ideal, mas é improvável que revertam a justificação da sua conveniência. Da mesma forma, a possibilidade de formas alternativas de intervenção (por exemplo, quotas de exportação ou cartéis) poderem produzir um resultado superior sob certas circunstâncias, não nega a conclusão de que o bem-estar nacional melhoraria com a instituição de um imposto de exportação na margem...” (Devaran et al., 1996, p. 23).

Mais uma vez, a aplicação destes argumentos ao caso de Moçambique exige uma análise mais aprofundada do grau do poder de mercado reunido pelos exportadores de feijão bóer nacionais. Essa determinação deve ser combinada com a análise detalhada dos impactos nacionais, estáticos, dinâmicos e distributivos, esboçados na secção que se

⁷ Citado em: Daniel Crosby, “WTO Legal Status and Evolving Practice of Export Taxes, in: *Bridges*, Vol. 12, No. 5, November 2008; <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/wto-legal-status-and-evolving-practice-of-export-taxes>.

⁸ Devaran et al., 1996.

segue.

7. Analisar os impactos nacionais da tributação de exportação

McMillan et al. (2002) apresentam um “quadro analítico simples” para avaliar as razões a favor ou contra a imposição dos direitos de exportação. Ao invés de confiar na análise estática comparativa clássica, este quadro concentra-se na questão padrão “Quem obtém o quê?” No caso do feijão bóer, distingue cinco grupos: (1) os produtores de feijão bóer (pequenos produtores); (2) os comerciantes e outros intermediários; (3) os proprietários das unidades de processamento de feijão bóer; (4) os trabalhadores dessas unidades de processamento; e (5) o governo.

McMillan et al. (2002) mostram que, a mudança no bem-estar associada à instituição de um imposto sobre as exportações do feijão bóer pode ser decomposta nas quatro componentes que se seguem:

- Efeito da quantidade da exportação: os direitos de exportação diminuem a exportação de feijão bóer não processado, a sua imposição diminui o bem-estar total;
- Efeito dos termos de troca: a redução das exportações de feijão bóer não processado pode aumentar o preço FOB recebido pelos exportadores; visto que Moçambique ocupa a terceira posição entre os exportadores de feijão bóer em todo o mundo, o efeito pode ser significativo, mas a concentração no mercado indiano pode criar uma situação de monopólio;
- Efeito sobre o emprego: os possíveis efeitos sobre o emprego do novo direito de exportação estão relacionados com a expansão das actividades na(s) unidades(s) de processamento; e
- Efeito sobre a margem dos comerciantes: a extensão destes efeitos depende do papel dos comerciantes e de outros intermediários na cadeia de valor de feijão bóer, e da influência que possam ter sobre os produtores de feijão bóer; essa influência pode resultar numa diferença entre o preço FOB (após impostos) do feijão bóer não processado e o preço pago ao produtor.

Sem mais investigação empírica sobre as várias relações de quantidade e preço, é difícil chegar a uma orientação política fiável. Na ausência de uma tal análise, as recomendações revertem para a abordagem paradigmática dos direitos de exportação: O governo de facto está disposto a tributar os pequenos produtores de feijão bóer para subsidiar os processadores de feijão bóer?