

# AGGIUSTAMENTO STRUTTURALE E POLITICHE DEI PREZZI ALIMENTARI NELLO SVILUPPO DEI PAESI MEDITERRANEI SUD-ORIENTALI

ALESSANDRO SORRENTINO (\*)

**N**egli ultimi venti anni i paesi che si affacciano sul bacino mediterraneo sono stati al centro di grosse modificazioni per quanto riguarda la loro posizione negli scambi internazionali di alimenti. I paesi della sponda nord, ed in particolare la Comunità Economica Europea, hanno incrementato sensibilmente il loro potenziale produttivo diventando esportatori netti per molti prodotti alimentari. Al contrario i paesi della sponda sud-est hanno evidenziato una sempre più preoccupante dipendenza alimentare dall'approvvigionamento estero. A determinare una tale configurazione hanno contribuito diversi fattori, ma, tra questi, un ruolo di tutto rilievo è stato ed è tuttora esercitato dalle politiche dei prezzi.

In questo contributo si vuole esaminare la configurazione delle politiche di prezzo degli alimenti nei paesi Mediterranei del Nord Africa e del Medio Oriente (per brevità paesi MNAMO) e gli sviluppi di queste politiche in connessione con il rapido evolversi dello scenario macroeconomico che ha caratterizzato la regione.

## Caratteristiche generali dello sviluppo economico ed agricolo nei paesi MNAMO

Le condizioni che hanno caratterizzato l'economia dei paesi MNAMO negli anni '70 ed '80

Sulla base di indicatori di carattere molto generale, è possibile distinguere i paesi MNAMO in [7,23,32]:

- paesi esportatori di idrocarburi (petrolio e gas naturale) quali Libia ed Algeria,
- paesi esportatori di lavoro quali Egitto, Giordania e Libano,
- paesi con forte componente agricola quali Tunisia, Turchia, Marocco e Siria.

Tale distinzione assume una particolare rilevanza se si considerano i tre fattori fondamentali che hanno caratterizzato in maniera decisiva lo sviluppo economico ed agricolo della regione, negli ultimi venti anni. Vale a dire:

- gli shocks petroliferi,
- i flussi migratori intra ed extra regionali e le relative rimesse di valuta,

(\*) Dipartimento di Scienze Economiche ed Estimative dell'Università della Tuscia.

### Abstract

This paper examines the links between *Structural Adjustment Programs* and *Food Price Policies* for the Mediterranean North Africa and Middle East countries. Real devaluation, driven by switching and absorption reducing policies recommended by IMF and World Bank, should benefit the food producers, improving their real protection rate. Nevertheless, given the public expenditures constraints, implementing higher real food prices without supporting it by the massive use of food subsidies put relevant pressures on the social and political sustainability of such a policy. The strong social conflicts around «the food price dilemma» and the uncertain food supply response raise some skepticism about the real effect of the adjustment policies in getting a lower degree of food dependency in this area.

### Résumé

L'article qui suit examine les relations entre les Programmes de Rajustement Structurel et les Politiques des Prix concernant les Produits Alimentaires pour les Pays méditerranéens de l'Afrique du Nord et du Moyen Orient.

La dévaluation réelle, provoquée par les politiques de changement et d'absorption, recommandées par l'IFM et la Banque Mondiale devrait avantager les producteurs du secteur alimentaire, en augmentant leur taux réel de protection.

Toutefois, à cause des contraintes de dépense publique le fait d'augmenter les prix réels des produits alimentaires sans les soutenir par des subventions, pose des pressions remarquables sur la possibilité sociale et politique de soutenir une telle politique. Les conflits sociaux concernant le «dilemme des prix des produits alimentaires» et l'offre incertaine des mêmes comportent du scepticisme à propos de l'effet réel des politiques de rajustement pour réaliser une dépendance alimentaire inférieure dans cette aire.

— *l'indebitamento con l'estero.*

Negli anni '70, le violente modificazioni avvenute nei mercati degli idrocarburi, se hanno avuto un impatto rilevante sulla economia mondiale, ancor di più hanno determinato sconvolgimenti nelle economie e nelle agricolture MNAMO [21].

Gli incrementi dei prezzi del petrolio, quadruplicati nel 1974 e poi raddoppiati ancora nel 1979, sono stati alla base di una rapidissima crescita del reddito che dai paesi petroliferi si è estesa a tutta l'area in esame. Gli alti profitti ed i surplus valutari derivanti dalla vendita del petrolio hanno esplicitato effetti che si sono diffusi su tutta la regione, attraverso modificazioni dei mercati del lavoro e del capitale.

I numerosi progetti di investimento, realizzati all'interno dei paesi ad economia estrattiva, hanno stimolato un eccesso di domanda di lavoro che ha beneficiato in prima istanza le aree limitrofe [1,24]. Uno studio della FAO [24] valuta che il differenziale di salario tra un bracciante agricolo egiziano ed un operaio specializzato, impiegato nel settore edilizio in Arabia Saudita, poteva raggiungere alla fine degli anni '70 il rapporto di 1 a 30. Il risultato è stato un notevole impulso al movimento dei lavoratori all'interno della regione nord africana e medio orientale. Si stima che nel 1975 i lavoratori arabi emigrati nei paesi petroliferi siano stati non meno di 1.3 milioni.

Parallelamente a questi scambi di lavoro, le rimesse degli emigrati hanno determinato

flussi finanziari di direzione opposta. In paesi come Egitto, Giordania e Libano, ritenuti grandi esportatori di manodopera, le entrate di valuta estera, dovute alle rimesse, hanno più volte superato quelle derivanti dalle esportazioni di merci e di servizi [28]. I movimenti di capitali sono stati influenzati dal boom del petrolio anche per altri versi. Parte non irrilevante, infatti, degli ingenti surplus valutari dei paesi petroliferi hanno alimentato flussi finanziari in direzione dei paesi MNAMO. Oltre ad i numerosi investimenti diretti che hanno interessato la regione, fattori di ordine geopolitico, come le affinità culturali e religiose che legano il mondo arabo, ed elementi unificanti, quali il conflitto arabo israeliano, hanno incentivato operazioni di assistenza finanziaria dai paesi petroliferi a quelli non petroliferi, per somme di valuta non indifferenti.

Questi fattori, insieme a condizioni di scarsa pressione sui mercati internazionali dei capitali, nella seconda metà degli anni settanta, hanno conferito ai paesi MNAMO disponibilità valutarie prima inesistenti, sia pure attraverso il ricorso all'indebitamento con l'estero. La gestione che è stata fatta di queste disponibilità e le mutate condizioni dei mercati finanziari internazionali sono alla base, non solo della crisi debitoria, ma anche degli squilibri produttivi intersettoriali tipici delle economie MNAMO negli anni '80. La crescita del reddito ed i mutamenti intervenuti nei mercati dei fattori ed in quello della valuta estera, negli anni settanta,

hanno avuto un impatto sullo sviluppo agricolo e sulla struttura dell'approvvigionamento di prodotti agro-alimentari.

L'espansione della domanda e le diverse condizioni dei mercati di lavoro e capitale avrebbero dovuto riflettersi in un impulso al grado di attività delle imprese ed in una trasformazione dei processi produttivi. Ciò è avvenuto solo in parte. La particolare arretratezza delle strutture aziendali e di mercato nelle aree rurali dei paesi MNAMO ha, infatti, fortemente ostacolato questo processo di aggiustamento, riflettendosi in una insufficiente dinamica dell'offerta agricola interna [8,32,37].

L'incremento del reddito, insieme con un ancora elevata elasticità della domanda, e la forte pressione demografica tipica di quasi tutti i paesi arabi, sono stati alla base di un rapidissimo sviluppo dei consumi alimentari [13,14,24]. Ciò, in mancanza di un'evoluzione del modello dietetico si è sostanzialmente riflesso in un'esplosione della domanda di cereali per l'alimentazione umana [13,14]. L'eccesso di domanda di alimenti che si è venuto formando, grazie a condizioni interne ed esterne particolarmente favorevoli, ha potuto trovare un suo approvvigionamento nell'offerta di origine estera. Le disponibilità valutarie presenti nell'area e le buone condizioni di prezzo sui mercati internazionali degli alimenti di base, nella seconda metà degli anni settanta, hanno reso possibile la copertura di deficit alimentari crescenti. L'intervento pubblico in agricoltura, anche quando si è dotato di politiche di prezzo favorevoli ed incentivanti per la produzione agricola, come ad esempio in Libia, Algeria e Marocco, non è stato sufficiente a controvertire le linee di tendenza generali determinate dal quadro macroeconomico e dalle condizioni dei mercati internazionali. Tra l'altro, seppure si è cercato di mantenere un livello dei prezzi che non penalizzasse i produttori, ciò è stato fatto attraverso un sistema di sussidi tale da consentire una divaricazione tra prezzi al consumo e prezzi alla produzione. Ne è scaturito un effetto espansivo assai maggiore sulla domanda che sull'offerta interna, ed il risultato complessivo è stato quello di peggiorare, o nelle migliori delle ipotesi di mantenere invariati, i gaps alimentari che si venivano formando.

Negli anni '80 lo scenario si modifica in modo sostanziale. I tre fattori strategici che avevano alimentato la rapida crescita del decennio precedente vengono meno. I prezzi del petrolio prima si stabilizzano e poi, a partire dal 1985, cominciano a cedere in connessione con la graduale perdita di controllo del mercato da parte dell'OPEC. Conseguentemente anche i flussi migratori, legati all'economia petrolifera, e con essi le rimesse di valuta si riducono. Tutto ciò avviene, in concomitanza con una maggiore pressione sui mercati finanziari internazionali, determinata dai disavanzi pubblici dei paesi avanzati e da politiche monetarie meno accomodanti.

In questo quadro, le possibilità dei paesi MNAMO di ricorrere alle importazioni per

soddisfare la domanda interna di alimenti diminuiscono e si comincia a delineare, in modo più o meno rigido, l'esistenza di un vincolo esterno. Le politiche di sussidio alle esportazioni intraprese da USA e CEE, allo scopo di smaltire le loro eccedenze, in qualche misura attenuano questo processo, limitando il costo di importazione per alcuni prodotti alimentari. Purtuttavia la rapida crescita dei consumi fa sì che il problema dell'approvvigionamento alimentare tenda a condizionare in misura crescente le possibilità di sviluppo dell'area.

Nonostante il sostanziale ribaltamento del contesto economico generale, molti dei paesi in esame hanno continuato, almeno nei primi anni del decennio, a perseguire le tradizionali strategie di sviluppo anche se ciò è avvenuto a costi crescenti ed ha inevitabilmente condotto a situazioni di crisi della bilancia dei pagamenti ed ad un livello di indebitamento con l'estero non sostenibile. Se si fa eccezione della Turchia, la cui esperienza di aggiustamento strutturale ha inizio nei primi anni ottanta, buona parte dei paesi MNAMO — Algeria, Tunisia, Egitto, Marocco e Giordania — sotto la sollecitazione di FMI e Banca Mondiale, hanno intrapreso politiche di stabilizzazione e di aggiustamento delle loro economie solo a partire dal 1984-1985.

L'esigenza di un aggiustamento strutturale dell'economia, e soprattutto di un radicale cambiamento delle politiche economiche, si scontra in questi paesi con notevoli difficoltà di ordine politico e sociale. Le strategie di sviluppo che avevano caratterizzato gli anni '70 erano il prodotto di regimi rigidamente sostenuti da un «blocco urbano», in cui gli interessi dei lavoratori e della popolazione delle grandi città si fondevano con quelli di un'industria nelle prime fasi di sviluppo e soprattutto con quelli di una sovradimensionata burocrazia pubblica, civile e militare. Pertanto un mutamento delle politiche economiche, che tra l'altro avrebbe richiesto alla popolazione interna non pochi «sacrifici», non poteva avvenire, se non con una radicale trasformazione degli equilibri sociali e politici dominanti [38]. Un processo di tali dimensioni, anche se stimolato ed «aiutato da fattori esterni», richiede un periodo di tempo non breve, e ciò spiega almeno in parte il ritardo con il quale i paesi MNAMO hanno intrapreso, nella seconda metà degli anni '80, quei programmi di stabilizzazione e di aggiustamento delle loro economie, che invece si sarebbero resi necessari fin dall'inizio del decennio.

#### Programmi di aggiustamento strutturale, politica dei prezzi e problema alimentare

Come si è osservato nel paragrafo precedente, i mutamenti di scenario degli anni '80 hanno causato per molti paesi dell'area un progressivo peggioramento delle bilance dei pagamenti ed una crescente esposizione debitoria verso l'estero. Questa situazione di

crisi ha reso necessaria l'adozione di aggiustamenti delle politiche economiche, le cui implicazioni si dovranno trasmettere a tutti i settori dell'economia e, non ultimo, al settore alimentare.

Tale processo di aggiustamento ha coinvolto quasi tutta l'area in esame. In alcuni casi, spesso senza successo, si è tentato di ristabilire l'equilibrio esterno attraverso iniziative autonome di politica economica che non comportassero sostanziali modifiche del modello di sviluppo. Generalmente in tali situazioni, si è ricorsi ad un notevole rafforzamento delle barriere protezionistiche accompagnato da deboli misure di controllo della domanda interna. In altri casi, più frequentemente, laddove le difficoltà dei pagamenti internazionali imponevano un intervento finanziario immediato, si è dovuto ricorrere all'assistenza del FMI e della Banca Mondiale, vincolando pertanto le politiche economiche interne rispettivamente ai piani di stabilizzazione a breve termine ed ai programmi di aggiustamento strutturale proposti da tali organizzazioni.

Non è questa la sede per discutere nel dettaglio le differenze e le complementarità tra le politiche di stabilizzazione imposte dal FMI ed i programmi di aggiustamento strutturale finanziati dalla Banca Mondiale. Tuttavia si ritiene necessario indicarne i tratti essenziali al fine di individuare le principali implicazioni sugli equilibri dei mercati e delle politiche alimentari.

L'idea alla base di tali politiche è quella di una profonda connessione tra equilibrio esterno ed equilibrio interno. Ora, dal momento che la variazione dell'indebitamento netto con l'estero è pari al deficit corrente della bilancia dei pagamenti e che, quest'ultimo è uguale all'eccesso della domanda interna sul Prodotto Nazionale Lordo più i trasferimenti, il contenimento del debito estero entro limiti sostenibili è possibile solo attraverso politiche di controllo della domanda e politiche di razionalizzazione ed espansione dell'offerta. I piani di stabilizzazione del FMI vertono essenzialmente sulle prime, anche per via del limitato orizzonte temporale; i programmi di aggiustamento strutturale della Banca Mondiale operano invece su entrambe.

In sostanza i paesi MNAMO, a seguito della minore disponibilità di risorse finanziarie e di valuta, dovrebbero adottare politiche economiche che riportino l'assorbimento interno più in linea con le nuove reali possibilità produttive dell'economia. La contrazione della domanda, oltre a rendere possibile la reazione di un surplus finanziario di valuta (*expenditure reducing effect*), avrebbe anche effetti distributivi ed allocativi tra settori. In particolare essa determinerebbe una pressione al ribasso dei prezzi dei prodotti non tradeables (*NT*), determinati dal gioco della domanda e dell'offerta interna, rispetto a quelli dei prodotti tradeables (*T*), i quali, a meno di barriere doganali non tariffarie, dovrebbero formarsi sulla base di quelli internazionali. Si avrebbe pertanto un deprezzamento reale della divisa interna, ta-

le da alimentare un flusso di domanda dai prodotti *NT* a quelli *T* (expenditure switching effect) ed un flusso di risorse produttive in senso inverso. Anche questa componente contribuirebbe quindi ad un risanamento della bilancia dei pagamenti ed alla restituzione del debito.

I principali strumenti suggeriti all'interno dei programmi di stabilizzazione, per ottenere uno stretto controllo della domanda interna sono: riduzione del disavanzo pubblico, limiti all'espansione del credito interno, svalutazione ed aumento dei tassi di interesse. Oltre alle restrizioni fiscali e monetarie tipiche di tutte le politiche di stabilizzazione è da notare il ruolo determinante della svalutazione. Essa avrebbe, tanto l'effetto di contribuire alla riduzione della domanda interna, mediante l'aumento dei prezzi e la riduzione dello stock reale di moneta, quanto l'effetto di permettere quel riallineamento dei prezzi a favore dei settori tradeables, anche nel caso di prezzi non perfettamente flessibili [10,11].

Mentre i programmi di stabilizzazione enfatizzano sostanzialmente il controllo della spesa a breve termine, senza rivolgere attenzioni particolari al livello degli investimenti ed alla crescita del reddito, i programmi di aggiustamento strutturale (*PAS*) si caratterizzano per guardare tanto alla gestione della domanda quanto all'espansione dell'offerta. In questo quadro, pertanto, i *PAS* si configurano oltre che come politiche di rientro dalla crisi finanziaria, anche come proposta di un modello di sviluppo.

L'idea base dell'aggiustamento strutturale è quella di rimettere in moto l'apparato produttivo, in primo luogo restaurando l'efficienza allocativa delle risorse, ed in secondo luogo procedendo ad un'efficiente politica degli investimenti. L'eliminazione delle distorsioni e delle rigidità strutturali, la liberalizzazione dei mercati e la maggiore flessibilità dei prezzi devono diventare quindi i principi guida delle politiche economiche. Ovviamente, nel caso dei *PAS*, essendo gli obiettivi più numerosi e più ambiziosi, è maggiore il numero degli strumenti proposti. Essi, oltre ad essere parzialmente diversificati da paese a paese, si avvalgono anche di interventi a livello di singoli settori.

Dal punto di vista degli strumenti macroeconomici, sono comuni a gran parte dei *PAS*: la svalutazione della moneta nazionale, l'incremento dei tassi di interesse e soprattutto la rimozione del sistema dei sussidi di pubblici e la liberalizzazione commerciale. Ma in questo caso l'attenzione è posta soprattutto sul ruolo che tali strumenti possono avere nel migliorare le condizioni dell'offerta, anziché nel contenere la domanda. Pertanto la svalutazione è vista come il meccanismo che, anche in presenza di rigidità del sistema dei prezzi, sarebbe in grado di spostare risorse prevalentemente a favore dei settori esportatori e sostitutivi delle importazioni. Essa, tra l'altro, otterrebbe tale risultato senza ricorrere a misure commerciali, quali i controlli sulle importazioni ed i sussidi alle esportazioni, che sarebbero di-

storsivi e quindi in contrasto con la logica dei *PAS*. Analogamente l'incremento dei tassi di interesse, anziché essere considerato come una manovra di contenimento degli investimenti, sarebbe visto come uno strumento per liberalizzare il mercato e per raggiungere una migliore allocazione delle risorse finanziarie. L'eliminazione dei sussidi, infine, oltre che contribuire a ridurre il disavanzo pubblico, concorrerebbe ad una liberalizzazione del sistema dei prezzi, coerentemente con la parola d'ordine dei *PAS*: «getting the prices right».

La realizzazione delle politiche proposte nei piani di stabilizzazione e nei programmi di aggiustamento strutturale comporta, per buona parte dei paesi MNAMO, un radicale sconvolgimento del sistema e della logica che ispira i meccanismi di distribuzione del reddito. Si è difronte infatti ad economie fortemente statalizzate, dove le imposte pesano per oltre il 20% del PIL e dove una quota rilevante del reddito che viene prodotto si distribuisce attraverso un sistema generalizzato di sussidi al consumo e di prezzi amministrati [47]. Ciò consente una gestione centralizzata tanto dei livelli di accumulazione di capitale e quindi del tasso di sviluppo, quanto della distribuzione del reddito secondo criteri che siano compatibili con gli interessi del blocco sociale dominante.

Quanto detto, da una parte spiega la lentezza e le difficoltà dei paesi in esame nell'intraprendere politiche di aggiustamento strutturale, dall'altra alimenta forti dubbi sulla reale possibilità che i pacchetti proposti dal FMI e dalla Banca Mondiale, sia pure accettati sulla carta, poi possano venire effettivamente ed integralmente realizzati.

Una logica di funzionamento del sistema economico, quale quella cui si è appena fatto cenno, si riflette integralmente su un settore, in questi paesi strategico, come quello agricolo alimentare. È qui che si gioca prevalentemente la partita della distribuzione del reddito e che quindi il controllo centrale si esercita maggiormente. Le politiche dei prezzi dei prodotti agricoli e la gestione dei sussidi alimentari diventano pertanto la chiave che consentirebbe tanto il controllo dei salari e dell'inflazione quanto la realizzazione di un surplus finanziario da destinare agli investimenti.

In realtà, almeno per quello che le passate esperienze hanno insegnato, tutto ciò non sembrerebbe essersi verificato. L'agricoltura, infatti, penalizzata da politiche di prezzo generalmente sfavorevoli, non è riuscita ad approvvigionare una domanda in rapida espansione. Pertanto, i disavanzi alimentari che ne sono scaturiti, insieme alla crisi dei settori esportatori, non solo non hanno permesso la formazione di quel surplus finanziario e di valuta che veniva auspicato, ma anzi hanno seriamente compromesso il tasso di accumulazione ed il processo di crescita dell'intera economia.

In questo quadro, diventa allora scontato che molte delle misure di intervento indicate dai programmi di aggiustamento strut-

turale possono avere significative implicazioni tanto sulle politiche agricole quanto sugli equilibri del settore. Escludendo le misure settoriali, le quali sono ovviamente condizionate alla specificità delle agricolture dei singoli paesi, sono essenzialmente tre gli interventi di politica economica generale che si ritiene possano esercitare un impatto decisivo sul settore agricolo dei paesi MNAMO:

- la svalutazione della moneta nazionale,
- la liberalizzazione commerciale e
- l'eliminazione dei sussidi pubblici.

I primi due interventi dovrebbero avere effetti positivi sui termini di scambio della produzione agricola, il terzo invece rappresenta un'incognita, per via delle pressioni che potrebbe esplicare sulle politiche di prezzo, in presenza di forti vincoli di natura sociale e politica. La svalutazione, infatti, accompagnata da politiche monetarie restrittive, si dovrebbe riflettere in un deprezzamento reale delle monete nazionali e quindi, attraverso modificazioni del sistema dei prezzi, in un'incentivazione dell'attività produttiva in tutti i settori aperti alla concorrenza internazionale. L'agricoltura ne verrebbe avvantaggiata, grazie al miglioramento dei termini di scambio, sia rispetto ai settori che operano esclusivamente sul mercato interno, generalmente servizi e pubblica amministrazione, sia rispetto a quei settori che sono isolati dalla concorrenza internazionale mediante barriere non tariffarie.

Oltre a beneficiare indicativamente della svalutazione, il settore agricolo dovrebbe trarre ulteriori vantaggi anche dalle politiche di liberalizzazione del commercio con l'estero. Queste, infatti, in contesti nei quali, per anni, hanno operato strategie di sviluppo mirate alla «sostituzione delle importazioni industriali» ed alla protezione dell'industria nascente, consentirebbero alla produzione agricola di recuperare margini di competitività di prezzo anche nei confronti di prodotti «tradeables» extra agricoli.

Fin qui, pertanto, le implicazioni dei programmi di aggiustamento strutturale sembrerebbero essere univocamente favorevoli allo sviluppo dei settori esportatori e del settore agricolo. Il quadro, però, viene a complicarsi nel momento in cui si prendano in considerazione gli effetti delle politiche di riduzione dei sussidi che dovrebbero accompagnare svalutazione e liberalizzazione commerciale.

Come si è avuto occasione di discutere, nei paesi MNAMO, il sistema dei sussidi al consumo assume un ruolo di tutto rilievo nel funzionamento dei meccanismi di distribuzione del reddito e quindi nella gestione del consenso sociale. I sussidi alimentari, per giunta, occupano un posto di primaria importanza in questo sistema. Ciò è vero statisticamente, ma ancor di più strategicamente, se si pensa al peso che i consumi alimentari rivestono nel paniere di spesa della maggior parte della popolazione di questi paesi. Ora, la riduzione o l'eliminazione dei sussidi alimentari, la cui esistenza aveva permesso di svincolare in qualche modo i prezzi

alla produzione da quelli al consumo e quindi di praticare una politica alimentare che non penalizzasse troppo i produttori agricoli, riporta la questione nei termini originari del «dilemma dei prezzi degli alimenti» [44,45]. In sostanza, tale misura rende più esplicito e drammatico il conflitto di interessi tra i produttori agricoli e quel «blocco urbano», dal cui consenso dipendono gran parte delle sorti del potere politico.

In linea generale i programmi di aggiustamento strutturale prevedono che i costi di tali misure ricadano sui consumatori, pur con correttivi che tutelino in qualche modo le classi sociali più vulnerabili. D'altra parte, considerazioni di sostenibilità politica, lasciano ritenere che spesso i governi possano tendere a ridurre i sussidi alimentari, vincolando i prezzi al consumo e quindi tassando il settore agricolo, attraverso una diminuzione dei prezzi alla produzione. Una manovra di questo tipo è probabile che vanifichi buona parte del processo di aggiustamento, ma darebbe la possibilità, nel breve periodo, di ridurre l'impegno finanziario del governo nella politica di sussidio, senza metterne in crisi la sua sopravvivenza. Sulla base di quanto detto, viene fuori che i programmi di aggiustamento strutturale, in linea generale, dovrebbero esplicare effetti positivi, in termini di prezzi relativi, per l'agricoltura interna nel suo complesso. Purtroppo, per quanto riguarda i comparti che producono alimenti, un aumento del prezzo relativo, in assenza di sussidi, intacca il benessere di vaste fasce della popolazione urbana, sul cui consenso poggia l'esistenza e la stabilità dei governi di gran parte dei paesi MNAO [38]. È lecito pertanto attendersi una politica dei prezzi volta a redistribuire, secondo la propria funzione obiettivo, gli oneri del processo di aggiustamento. In questo quadro, una valutazione complessiva degli effetti dei PAS sull'agricoltura non può prescindere dalla risposta delle politiche di prezzo alle nuove condizioni instauratesi. In particolare, il risultato complessivo dipenderà dalla capacità e dalla possibilità dei governi di mantenere, se non di aumentare, il livello esplicito di protezione per i prodotti agricoli, pur in presenza di drastiche riduzioni dei sussidi alimentari.

Sul piano empirico, una risposta ai quesiti emersi in questa discussione non è ancora possibile. Il limitato numero di informazioni disponibili, dal momento in cui i paesi MNAO hanno intrapreso i primi PAS (1985-1986) ad oggi, infatti, non consente un'analisi adeguata. Tuttavia, nella parte che segue, si tenterà di valutare le politiche dei prezzi e dei sussidi per alcuni prodotti agricoli, nel periodo precedente la riforma, in modo da evidenziare e quantificare i vincoli che si possono essere frapposti ad una efficace applicazione dei programmi di aggiustamento strutturale in campo agricolo alimentare. Ciò potrebbe consentire di formulare qualche ipotesi sulle prevedibili implicazioni e sulle possibilità di successo che tali programmi possono avere per lo sviluppo agricolo della regione.

## Una valutazione delle politiche di prezzo nei paesi MNAO

### Criteri di valutazione

La carenza di informazioni statistiche omogenee ed attendibili rende problematica una discussione empirica delle relazioni tra contesto economico generale e politica dei prezzi. Ciononostante, dalla documentazione disponibile è possibile trarre, sia pure in modo frammentario ed incompleto, indicazioni preliminari sul peso dell'intervento pubblico nella determinazione dei prezzi, per alcuni paesi dell'area in esame. Nella parte che segue, pertanto, sulla base di alcuni indicatori di protezione resi noti dalla letteratura in materia, ci si interrogherà sul ruolo, sui vincoli e sull'articolazione della *politica dei prezzi agricoli* nella regione MNAO.

Inizialmente, si distingueranno all'interno dell'intervento sui prezzi, due componenti: una *microeconomica* ed un'altra *macroeconomica*. La prima include gli *interventi specifici settoriali* o *misure dirette*, che esplicitamente alterano i prezzi di un prodotto o di un gruppo di prodotti.

La seconda, invece, include alcuni effetti delle politiche macroeconomiche sulla struttura dei prezzi; ed in particolare quegli effetti che si trasmettono attraverso il *tasso di cambio*.

Successivamente, si svilupperà la discussione sulla componente «micro», tentando di individuarne l'articolazione interna. Si distingueranno, pertanto, le varie componenti dell'intervento «diretto» sui prezzi agricoli (controllo sui prezzi, sussidi ecc.), valutando il peso relativo ed il ruolo che ognuna di esse riveste. Nel fare questo, si evidenzieranno le implicazioni dell'intervento per i diversi soggetti che operano sul mercato (produttori, consumatori, stato) e, con esse, i vincoli ad un'azione di aggiustamento strutturale sul settore.

Un indicatore degli effetti delle politiche economiche sui prezzi agricoli, assai diffuso nei confronti tra paesi a fini di commercio internazionale, è il *coefficiente nominale di protezione (CNP)*. Questo, come noto, è definito come il rapporto percentuale tra il prezzo interno ed il prezzo internazionale, valutato al tasso di cambio ufficiale ed aggiustato per i costi di trasferimento<sup>(1)</sup>. Il prezzo internazionale cui generalmente si fa riferimento è il prezzo cif per i prodotti importati e quello fob per i prodotti di esportazione.

In condizioni di «free trade» e senza alcun intervento dell'operatore pubblico sul mercato, il prezzo interno dovrebbe riflettere il prezzo mondiale determinando un CNP assai prossimo a 100. Valori superiori indicano una protezione positiva del comparto produttivo interno rispetto alla concorrenza internazionale, e pertanto un atteggiamento della politica dei prezzi indicativamente favorevole ai produttori e sfavorevole ai consumatori, viceversa dicasi per valori inferiori.

L'uso dei coefficienti nominali di protezione comporta diversi limiti, generalmente connessi con l'estrema semplicità dell'indicatore [9]. In particolare, è evidente la forte dipendenza dell'indicatore dal prezzo internazionale che, come è noto, allo stato attuale, difficilmente può essere ritenuto un prezzo concorrenziale. A questo proposito, però, vale la pena di notare che, nella misura in cui il prezzo internazionale può essere considerato per l'offerta interna una sorta di «prezzo opportunità» o «prezzo ombra», una divergenza tra questo ed il prezzo interno può senz'altro fornire un'indicazione di massima sull'atteggiamento della politica economica verso il settore in questione.

Un aspetto da tenere presente nella valutazione dei coefficienti nominali di protezione, è il problema del tasso di cambio da usare nella conversione del prezzo internazionale in moneta nazionale. Il CNP, propriamente detto, utilizza a questo scopo il tasso di cambio ufficiale adottato dal paese per le transazioni internazionali del prodotto in esame.

Così facendo, però, non prende in considerazione gli effetti delle politiche macroeconomiche, via tassi di cambio. È chiaro, infatti, che un cambio sovravalutato (sottovalutato), rendendo più basso (alto) il prezzo internazionale in moneta interna, tende a sovrastimare (sottostimare) il livello di protezione complessivo.

Un tentativo di ovviare al problema del tasso di cambio è quello di scontare nell'indicatore in esame, la sovra o sottovalutazione della moneta interna. Si ottiene così un *«coefficiente nominale di protezione aggiustato» (CNPA)* che equivale al rapporto percentuale tra il prezzo interno e quello internazionale, convertito ad un tasso di cambio che si ritiene prossimo a quello di equilibrio. Il problema però è proprio nella stima di un tasso di cambio «ombra», da utilizzare nel calcolo del CNPA.

Diverse ipotesi sono state sviluppate a tale proposito nei recenti studi su politica agraria e protezionismo [43]. Dalle più rozze, che utilizzano il tasso di cambio del mercato parallelo o «nero» [23], a quelle che usano il tasso di cambio di «Parità di Potere di Acquisto» [4,5,25,34], a quelle infine che conducono alla stima di un valore del cambio, pari a quello che si dovrebbe realizzare in assenza di politiche commerciali [33,39]. Nessuna delle ipotesi accennate, riesce a cogliere tutta la complessità del problema, ma ognuna ha implicazioni diverse per ciò che concerne le politiche economiche che ven-

(1) In letteratura si usa indifferentemente il Coefficiente Nominale di Protezione (CNP) o il Tasso Nominale di Protezione (TNP). Quest'ultimo è definito come:

$$TNP = (P_a - P_w) / P_w$$

dove  $P_a$  è il prezzo interno e  $P_w$  è il prezzo internazionale corretto per i costi di trasferimento [9]. La relazione che esiste tra le due misure ( $TNP = CP - 100$ ) autorizza a parlare di protezione positiva, o livello di protezione positivo, nel caso di  $CP > 100$  (nel testo  $TNP > 100$ ), di protezione negativa nel caso contrario.

gono considerate rilevanti nella determinazione del tasso di cambio.

Dal confronto tra CNP e CNPA, pertanto, è possibile decomporre l'effetto delle politiche di prezzo sul livello di protezione in «effetto micro» (CNP-100) ed «effetto macro» (CNPA-CNP). Per quanto riguarda l'effetto macro, è necessario precisare che:

— in primo luogo, esso dà un'indicazione solo parziale dell'effetto delle politiche macroeconomiche sui prezzi (solo ciò che si trasmette attraverso distorsioni dei cambi);  
— in secondo luogo, la sua interpretazione deve tenere presente che, anche se in molti casi una sovravalutazione del cambio è funzionale ad obiettivi di politica alimentare, spesso questa è il risultato di altre politiche di carattere non settoriale. Pertanto se pure in termini di effetti sui prezzi, la componente micro e quella macro possono essere ritenute equivalenti, esse hanno un significato senz'altro differente in relazione all'atteggiamento della politica economica nei confronti del problema alimentare.

### Il ruolo dei sussidi

Generalmente gli indicatori di protezione vengono utilizzati per valutare la politica dei prezzi nei confronti dei produttori. In realtà, soprattutto nei paesi della regione MNA-MO, l'intervento sul prezzo dei prodotti agricoli, è solo un anello di una più complessa politica alimentare che parte dal controllo del mercato dei fattori di produzione per arrivare ai sussidi al consumo finale. Nelle pagine che seguono, si cercherà di individuare la logica degli interventi a monte ed a valle del segmento produttivo, al fine di pervenire ad una valutazione della politica dei prezzi in una configurazione più completa.

### I sussidi alimentari

La politica dei prezzi agricoli non può essere valutata senza tenere presenti la politica alimentare e gli strumenti attraverso i quali questa viene realizzata. La possibilità di introdurre sussidi alimentari, infatti, può lasciare sufficienti gradi di libertà per una gestione dei prezzi che tenga presenti obiettivi di sviluppo agricolo. Qualora invece tale possibilità non esista, prezzi alla produzione e prezzi al consumo rimangono intimamente connessi, determinando quel dilemma dei prezzi che altro non è che un conflitto tra obiettivi di politica alimentare ed obiettivi di politica agraria, o alternatively tra obiettivi di breve ed obiettivi di lungo periodo [40,44,45,46].

Il processo di espansione demografica e di urbanizzazione che ha accompagnato gli alti tassi di crescita del reddito, fatti registrare dai paesi MNAMO negli anni settanta ed ottanta, ha attribuito una rilevanza crescente al problema alimentare. La necessità di soddisfare una domanda di alimenti sempre maggiore a prezzi tali da salvaguardare gli standards nutrizionali minimi delle fasce più povere della popolazione e, comunque tali da non alimentare ulteriori pressioni infla-

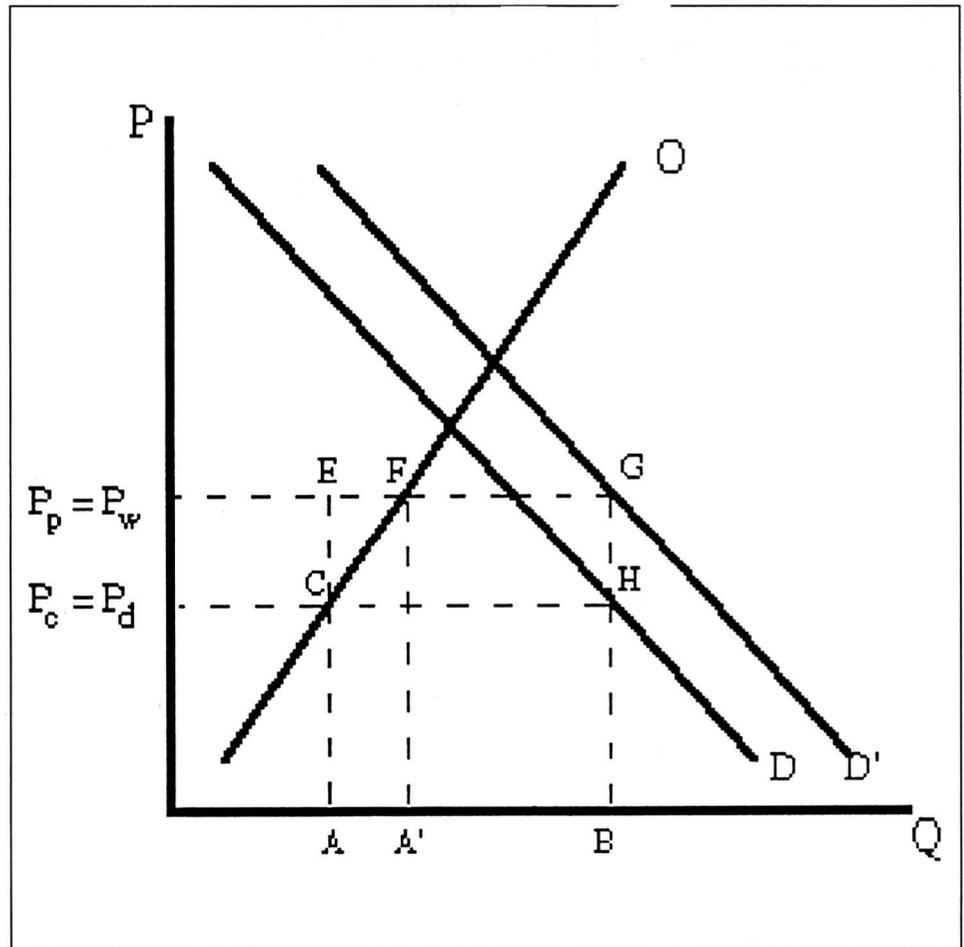


Fig. 1 - Il costo dei sussidi.

zionistiche, è stato in questi anni una priorità imprescindibile negli obiettivi di politica economica della regione.

Una politica alimentare, volta a realizzare prezzi al consumo contenuti per i beni di prima necessità, può essere effettuata:

— o attraverso un sistema di sussidi alimentari,

— o mediante interventi diretti a controllare i prezzi agricoli.

Nel primo caso il costo di tale politica è sostenuto dalla finanza pubblica, nel secondo caso dai produttori, nella misura in cui questi approvvigionano la domanda interna. In realtà, indipendentemente dal tipo di opzione scelta, la presenza di sussidi si riscontra sempre laddove il paese in esame è importatore netto ed il prezzo che si vuole garantire ai consumatori è inferiore a quello internazionale. In tale caso infatti lo stato deve pagare agli importatori una somma pari alla differenza tra i due prezzi per la quantità importata. Per il grano, ciò avviene indistintamente per tutti i paesi MNAMO, fatta eccezione della Turchia che in alcuni anni è esportatore netto.

La scelta di trasferire o meno il costo di una politica di alimenti a basso prezzo, sugli agricoltori attraverso prezzi alla produzione ridotti, è condizionata dal grado di autoapprovvigionamento [5]. Per un paese importatore netto, i principali strumenti disponi-

bili per il contenimento dei prezzi degli alimenti, a livelli inferiori a quelli che si realizzerebbero in una situazione di non intervento, oltre alle politiche di sovravalutazione del cambio, sono:

— sussidi alle importazioni e/o  
— sussidi al consumo.

Nel primo caso, ipotizzato un sussidio unitario alla importazione  $S$ , pari alla differenza tra il prezzo internazionale  $P_w$  e quello che si vuole ottenere all'interno  $P_d$ , il costo dell'operazione a carico dell'erario è rappresentato in figura 1 dalla superficie  $CHGE$ , mentre il costo che sostengono i produttori per via della riduzione del prezzo corrisponde all'area  $P_d C F P_w$ .

Nel secondo caso, un sussidio unitario al consumo della stessa dimensione, determina un'espansione della domanda al nuovo livello  $D'$ , lascia inalterato il prezzo alla produzione  $P_p$  pari a quello internazionale  $P_w$  e contiene il prezzo al consumo  $P_c$ ; il costo dei sussidi è tutto a carico dell'erario ed è pari alla superficie  $P_c H G P_p$ .

Il maggior costo sostenuto dall'erario nel caso di un programma di sussidi al consumo, è rappresentato, sempre in figura 1, dalla superficie  $P_c C E P_w$  che come si può notare è direttamente proporzionale al livello di produzione interna. L'onere quindi di una politica alimentare, che non gravi sul settore produttivo, è maggiore quanto maggio-

re è la quota di consumi soddisfatta dall'offerta interna.

Si potrebbe pertanto ipotizzare una maggiore praticabilità di politiche di prezzo favorevoli ai produttori, o quanto meno non sfavorevoli, in paesi con un basso grado di autoapprovvigionamento. Questa ipotesi, riscontrata empiricamente nella quasi totalità dei PVS produttori di grano [5], come si vedrà in seguito, sembra essere abbastanza verosimile per quasi tutti i paesi MNAMO, fatta eccezione dell'Egitto.

Sussidi al consumo per farina di grano, pane, zucchero ed olii vegetali sono assai diffusi nella regione MNAMO. Le modalità con le quali essi vengono distribuiti variano nei diversi paesi ed a seconda dei casi sono accompagnati o meno da programmi di razionamento. Generalmente questi programmi, come altri che implicano la restrizione dei benefici del sistema a determinate categorie di consumatori, sono poco comuni per via delle difficoltà e dei vincoli amministrativi che essi presuppongono. Ciò implica che i programmi di sussidi al consumo effettivamente adottati, oltre a comportare un costo non indifferente per l'erario pubblico, tendono ad incrementare la domanda di importazioni e ad alimentare consistenti pressioni sulla bilancia dei pagamenti e sul mercato dei cambi.

In Egitto, alla fine degli anni settanta, circa il 17% della spesa pubblica è stata impiegata per sussidi alimentari e di questa, quasi la metà, ha finanziato le operazioni di controllo dei prezzi al consumo di grano e farina [3,17,23,41,49]. Ciò ha avuto un impatto non irrilevante sulla domanda di importazioni; si è stimato che, per i prodotti alimentari, un incremento della spesa pro capite in sussidi del 10% , si riflette in un aumento delle importazioni pari a circa il 4% [41,42].

In Marocco, le spese per sussidi ai consumi, pur se inferiori a quelle sostenute in Egitto, sono state al centro dei problematici rapporti con il FMI per la rinegoziazione del debito. Il fallimento del tentativo di ridurne la spesa, a seguito delle rivolte popolari del 1984, fu una delle ragioni principali che determinarono nel 1986 l'interruzione da parte del Fondo della linea di credito aperta tre anni prima [18].

### Il controllo dei prezzi dei fattori

Al pari dei programmi alimentari, anche gli interventi sul mercato dei fattori, condizionano la politica dei prezzi agricoli. Se i primi infatti consentono un livello di protezione nominale più sostenuto di quello che sarebbe altrimenti, i secondi possono giustificare prezzi ridotti sia alla produzione che al consumo, senza per questo comportare una penalizzazione del settore ed una disincentivazione dell'attività produttiva.

Un tentativo assai diffuso di trovare una soluzione al dilemma dei prezzi degli alimenti, è infatti quello di sussidiare il consumo dei fattori produttivi prevalentemente usati nei processi produttivi agricoli. L'idea è che, così facendo, la riduzione dei costi e

**Tabella 1 Coefficienti di protezione alla produzione (grano) ed al consumo (pane) per i paesi MNAMO.**

Paesi	Produzione (grano)		Consumo (pane)		Rapp. (1)	Quota (2)	Appr. (3)	Cons. (4)
	CNP	CNPA	CNP	CNPA				
(G) Giordania	166	98	38	22	1,3	6,4	17	48
(L) Libia	165	115	—	—	—	2,0	19	35
(A) Algeria	150	152	—	—	0,7	6,0	27	53
(M) Marocco	135	155	33	37	1,2	14,8	47	42
(S) Siria	100	91	—	—	2,0	18,6	73	42
(TN) Tunisia	84	106	30	38	2,4	13,9	57	53
(TC) Turchia	65	79	39	48	2,7	21,0	102	47
(E) Egitto	41	19	12	5	2,0	19,3	25	35
(MN) Mnamo (media)	113	102	30	30	1,7	12,8	46	43
(PP) PVS (5)	114	103	78	73	2,7	24,3	—	23

(1) Rapp: rapporto tra il prezzo del fertilizzante azotato e quello del grano.

(2) Quota: quota % del PIL prodotta in agricoltura (1981).

(3) Appr.: grado di autoapprovvigionamento per il grano e la farina di grano (val. %).

(4) Cons.: quota % dei consumi di grano sul totale di consumi alimentari in calorie (1980).

(5) Valore medio per un campione di paesi che produce oltre il 95% del grano prodotto nei PVS.

Fonte: FAO e (5).

l'immissione di progresso tecnico che ne conseguirebbe, dovrebbe permettere un contenimento dei prezzi ed al tempo stesso un aumento della produzione.

Il trasferimento del sistema di sussidi a monte del segmento produttivo, non è però esente da problemi. Al di là degli effetti che interventi sui prezzi di acquisto dei fattori possano avere in termini di efficienza o meno del sistema di produzione agricola, sul piano del modello di sviluppo, il dilemma dei prezzi, invece di trovare soluzione può assumere sempre più i contorni di un complesso trade-off tra dipendenza alimentare e dipendenza tecnologica [37].

Indipendente dalla validità o meno di interventi sul mercato dei fattori, la loro diffusione nella regione, oltre a suggerire cautela nell'interpretazione di indicatori quali i tassi nominali di protezione, invita a considerare anche questi aspetti nella valutazione delle politiche di prezzo in agricoltura.

### L'intervento sul prezzo del grano

Sulla base delle considerazioni fin qui sviluppate, in **tabella 1** si riportano accanto ai CNP ed ai CNPA del grano al livello della produzione, altre informazioni che in una lettura incrociata con i livelli di protezione possono fornire un quadro più completo della politica dei prezzi nei paesi MNAMO. Il rapporto tra il prezzo del fertilizzante azotato e quello del grano (RAPP) dà una idea di massima sul ruolo dell'intervento pubblico sul mercato dei fattori. Sia pure limitata ad un solo inputs, tale indicazione può essere accettabile in considerazione della rilevanza che ha il fertilizzante azotato, nel processo produttivo del grano.

I coefficienti di protezione calcolati sui prezzi al consumo (TNP e TNP pane) e la quota di grano nel consumo alimentare

(CONS), permettono di valutare la rilevanza di obiettivi di politica alimentare e la presenza di sistemi di sussidi al consumo.

La quota del PNL prodotta dal settore agricolo (QUOTA) ed il grado di autoapprovvigionamento per il grano (APPR), infine, possono contribuire a spiegare qualcosa dell'atteggiamento e dei vincoli dell'operatore pubblico nella gestione della politica dei prezzi.

Nella **tabella 1**, per correggere i coefficienti di protezione, si è approssimato il tasso di cambio di equilibrio con il tasso di Parità di Potere di Acquisto [43]. Quest'ultimo è stato calcolato come il tasso di cambio ufficiale all'indomani della più recente e significativa svalutazione, aggiustato per il differenziale di inflazione tra l'indice dei prezzi al consumo del paese in esame e l'indice dei prezzi all'importazione medio per i PVS (misurato dal FMI) [5].

I coefficienti di protezione per il grano indicano per il complesso dei paesi MNAMO, politiche dei prezzi mediamente non sfavorevoli ai produttori. Vi sarebbe infatti, in media, un timido tentativo di sostegno del prezzo alla produzione (CNP = 113), vanificato da una debole sovravalutazione del cambio (CNPA = 102) (2). Una situazione,

(2) La limitata incidenza del cosiddetto «effetto macro», va attribuita al metodo di stima dei CNPA in **tabella 1**, che tende a ridimensionare l'ampiezza della sovravalutazione del cambio. La presenza di consistenti svalutazioni nel triennio di riferimento (1980-1982), infatti, farebbe apparire una sottovalutazione della divisa interna (CNPA > CNP) laddove invece, stando ad altre fonti [23,33,47], una sensibile sovravalutazione del cambio sarebbe la norma. In Tunisia ed in Marocco, ad esempio, dal 1980 al 1982, il cambio sul dollaro risulta essersi svalutato rispettivamente del 46% e del 54% [15,20]; in Turchia, addirittura, nel 1980, si è abbandonato il regime di cambi fissi e ciò ha consentito un rapido deprezzamento della moneta nazionale nel periodo immediatamente successivo [18].

peraltro, pressoché analoga a quella che si riscontra nella media dei PVS (CNP = 114 e CNPA = 103).

All'interno della regione in esame, si distinguono situazioni sensibilmente diverse: un livello di protezione decisamente positivo (CNPA > 150) in Marocco ed Algeria, chiaramente negativo invece in Turchia (CNPA = 79) e soprattutto in Egitto (CNPA = 19).

Il quadro delle politiche di prezzo diventa più favorevole ai produttori, se si prende in esame anche l'intervento sul mercato dei fattori, almeno per ciò che riguarda il prezzo dei fertilizzanti azotati. Il rapporto tra questo ed il prezzo del grano (RAPP) nella regione MNAMO (1.7) è nel complesso assai più basso di quello medio dei PVS produttori (2.7) ed inferiore anche all'intervallo in cui si dovrebbe collocare (2.5-3.2), qualora i prezzi si allineassero a quelli internazionali più i costi di trasporto [5]. Ciò vale per tutti i paesi MNAMO singolarmente presi ad eccezione della Turchia.

Dal confronto tra CNPA e RAPP, si può trarre qualche idea in merito all'intervento pubblico sul mercato dei fattori. In sostanza dovrebbero essere presenti sussidi all'acquisto del fertilizzante, laddove il CNPA è inferiore o prossimo a 100 ed il RAPP non supera il limite massimo dell'intervallo di riferimento (2.5-3.2). Qualora invece il CNPA sia chiaramente maggiore di 100, un rapporto tra i prezzi ridotto (<2.5), pur indicando una protezione effettiva positiva<sup>(3)</sup>, non implica necessariamente la presenza di sussidi. Sulla base di queste considerazioni, dalla **tabella 1** si osserva che in quasi tutti i paesi con protezione nulla o negativa (CNPA < 100), vale a dire Giordania, Siria, Turchia ed Egitto, dovrebbero operare sistemi di sussidi per l'acquisto dei concimi azotati, in alcuni casi tali da ribaltare i termini di profitabilità per i produttori. Impressiona in modo particolare il caso dell'Egitto dove, a fronte di un CNPA pari a 19, il prezzo del fertilizzante azotato risulta essere solo il doppio di quello del grano. Condizioni del genere possono realizzarsi solo controllando rigidamente il prezzo dell'in-

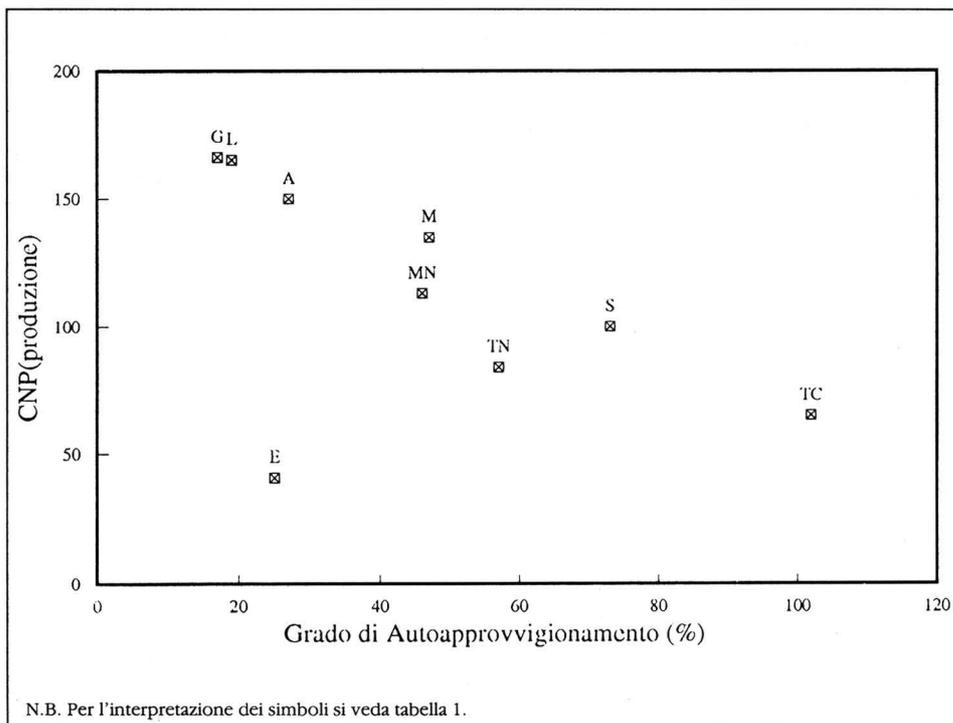


Fig. 2 - Protezione ed autosufficienza.

put o sovvenzionandone fortemente il consumo.

Un discorso analogo non è possibile farlo per i paesi a protezione positiva, anche se il livello assai contenuto del rapporto tra i prezzi in alcuni di essi, sembrerebbe fornire indicazioni nello stesso senso.

La presenza di sussidi per l'acquisto di fertilizzanti azotati appare così dalle indicazioni di cui si è in possesso, una realtà tutt'altro che trascurabile. Ciò contribuisce ulteriormente a negare, per la regione MNAMO nel suo complesso, la presenza di politiche di prezzo che penalizzano la produzione di grano. Anche in situazioni particolari come quella dell'Egitto dove ciò sarebbe apparso incontestabilmente vero, sembrano essere presenti elementi di compensazione dal lato del mercato degli inputs.

Anche se dal lato della produzione, per il complesso dei paesi MNAMO, il prezzo del grano si può dire mediamente allineato a quello internazionale, tutt'altra evidenza si riscontra sul mercato al consumo per i prezzi del pane<sup>(4)</sup>. I coefficienti di protezione, calcolati sui prezzi del pane, indicano infatti per l'area MNAMO, un prezzo al consumo pari a circa il 30% di quello internazionale, quando per la media dei PVS che producono grano tale valore è intorno al 70-80%.

La tendenza a mantenere prezzi al consumo del pane a livelli assai contenuti, sembra essere dominante in tutti i paesi della regione per i quali sono disponibili i dati. In particolare evidenza è ancora una volta il caso dell'Egitto, dove il prezzo del pane è pari a circa il 10% di quello internazionale al cambio ufficiale, ed al 5% se si tiene conto della sovravalutazione della moneta.

Due fattori, si ritiene, siano alla base di una politica alimentare, così chiaramente rivolta a garantire prezzi al consumo del pane ridotti.

1) *La necessità*, dovuta al fatto che una quota consistente dei consumi alimentari è costituita da prodotti ottenuti dal grano e quindi prevalentemente da pane. Tale quota pari ad oltre il 40% per la media dei paesi MNAMO, è quasi il doppio di quella che si riscontra nel complesso dei PVS.

2) *La possibilità*, determinata dalle condizioni dell'approvvigionamento sui mercati internazionali, che consentono ad alcuni paesi l'importazione di grano e farina a prezzi ed a condizioni particolarmente vantaggiose. Ciò essenzialmente per via, e della politica di dumping dei paesi fortemente eccedentari, e dei programmi di aiuto alimentare che per buona parte operano sui cereali ed in particolare sul grano. Si pensi che nel 1981-1982 l'Egitto ed il Marocco hanno ricevuto sotto forma di aiuto alimentare dagli USA, rispettivamente circa 1.7 e 0.5 milioni di tonnellate di cereali, pari al 31.4% ed al 7.4% dell'aiuto alimentare USA per quel gruppo di prodotti [26].

Dal confronto tra tassi di protezione al consumo ed alla produzione si può evincere che, per il complesso MNAMO in media, il costo della politica alimentare, peraltro assai intensa, è sostenuto dall'erario piuttosto che dai produttori. Solo in alcuni casi i produttori sostengono una parte del costo per via di una politica che tende a deprimere il prezzo alla produzione a livelli inferiori a quello internazionale. Anche quando questo avviene però, come si è appena detto, il segmento produttivo sembrerebbe venir compensato attraverso un sistema di sussidi.

<sup>(3)</sup> Il tasso effettivo di protezione (TEP) è dato da:

$$TEP = (V_j - V_j^*) / V_j^*$$

dove:  $V_j$  è il valore aggiunto del settore  $j$  valutato a prezzi interni,  $V_j^*$  è il valore aggiunto del settore  $j$  valutato a prezzi internazionali [9].

Si può notare che questo indicatore, al contrario del TNP, sconta anche gli interventi sui prezzi a monte del segmento produttivo, fornendo così un'indicazione meno parziale delle politiche di prezzo.

Il calcolo del TEP può essere complesso, in quanto necessita della specificazione del processo produttivo che peraltro non è unico. Per questa ragione, qui si è tentato di valutare la protezione effettiva, ovviamente in modo assai meno completo, attraverso il RAPP. Tale approssimazione può avere, nel caso specifico, qualche legittimità, in virtù del fatto che il fertilizzante azotato è senz'altro uno degli inputs commerciali maggiormente utilizzati per la produzione di grano.

<sup>(4)</sup> Con riferimento alla fonte da cui sono stati tratti questi indicatori [5], il prezzo del pane nei paesi importatori, senza distorsioni avrebbe dovuto essere, nel periodo 80-82, intorno a 0,75 \$/kg [6].

**Tabella 2 La politica del prezzo del grano - Tavola riassuntiva.**

Strumenti di intervento	Mnamo	Giordania	Libia	Algeria	Marocco	Siria	Tunisia	Turchia	Egitto
Interventi sul mercato dei fattori (effetto sui costi)	---	----	n.d.	?	?	--	-	--	----
Sostegno del prezzo alla produzione con misure dirette (effetto micro)	+	+++	+++	+++	++	0	--	---	----
Sostegno del prezzo alla produzione con misure indirette (effetto macro)	-	---	--	+	++	-	++	+	--
Politica alimentare, effetto sui prezzi al consumo	---	---	n.d.	n.d.	---	n.d.	---	---	---
Sussidi al consumo	+++	++++	n.d.	n.d.	++++	n.d.	+++	+	++

N.B.: I simboli + o - indicano un effetto rispettivamente positivo o negativo sul prezzo in esame; (0) sta per un effetto approssimativamente nullo e (?) per un effetto non chiaramente desumibile dai dati disponibili; n.d. dati non disponibili.

di tale da ridurre alcuni costi di produzione. Per ciò che riguarda la differenziazione all'interno della regione, si osserva che, mentre in Giordania e Marocco il costo della politica alimentare è tutto a carico dell'erario il quale anzi provvede anche a sussidiare i produttori, solo in Turchia, Egitto ed in minor misura in Tunisia, la riduzione del prezzo del pane avviene in parte attraverso un contenimento del prezzo del grano ed in parte attraverso la distribuzione di sussidi al consumo.

Due obiettivi si ritiene siano alla base delle politiche di prezzo per i prodotti agro alimentari, nei paesi in via di sviluppo [5]:

- l'estrazione del surplus dal settore agricolo per finanziare l'industrializzazione,
- il contenimento del prezzo degli alimenti al fine di limitare le pressioni inflazionistiche, migliorare il livello nutrizionale della popolazione e mantenere il consenso del cosiddetto «blocco urbano».

Nel primo caso assume rilevanza il peso del settore agricolo nell'economia. È evidente che la necessità di tassare l'agricoltura diventa meno stringente al ridursi del suo contributo al PIL.

Nel secondo caso può incidere il tentativo di minimizzare il costo erariale delle politiche alimentari. Come si è detto in precedenza, infatti, il risparmio dello Stato, ottenuto attraverso il trasferimento del costo delle politiche alimentari sui produttori, è direttamente proporzionale al peso dell'offerta di

origine interna nel comparto in esame. Ci si dovrebbe aspettare, quindi, una correlazione inversa tra livello di protezione e grado di autoapprovvigionamento.

In **tabella 1**, sono riportati i dati sulla quota del PIL prodotta dal settore agricolo e sul grado di autoapprovvigionamento per il grano e la farina di grano. Tali valori sembrano confermare per i paesi MNAMO le ipotesi enunciate. Si rileva una protezione decisamente positiva laddove l'agricoltura riveste un ruolo trascurabile nella economia, mentre il contrario si verificherebbe in Turchia ed Egitto, dove il settore agricolo è più rilevante che in tutti gli altri paesi.

Particolarmente evidente è anche la relazione tra coefficienti nominali di protezione e grado di autoapprovvigionamento. In **figura 2**, si osserva abbastanza chiaramente come il livello di protezione, realizzato attraverso misure dirette sul prezzo alla produzione, si riduca al crescere del peso dell'offerta di origine interna. Unica eccezione è ancora una volta l'Egitto, dove, pur essendo la produzione interna solo un quarto della disponibilità totale, i produttori sembrerebbero pagare una quota assai rilevante del costo della politica alimentare. È difficile, alla luce delle informazioni in nostro possesso, trovare una spiegazione completa a questo caso particolare. Certo è che, da una parte l'imponente flusso di aiuti alimentari ed importazioni a prezzo ridotto provenienti dall'area nord americana, e dall'altra il livello assai contenuto del prezzo al consumo del

pane, che si è voluto realizzare, devono aver giocato un ruolo non trascurabile nel rendere necessarie politiche dirette a deprimere il prezzo alla produzione.

Il quadro di sintesi che si può ipotizzare a seguito della lettura dei tassi di protezione, è illustrato in **tabella 2**. Nel caso del grano, per il complesso dei paesi MNAMO, la politica dei prezzi che si desume dalle informazioni disponibili, sembra evidenziare le seguenti note comuni:

- a) politiche alimentari chiaramente volte a realizzare prezzi fortemente ridotti per i consumatori,
- b) uso consistente di sussidi al consumo,
- c) politiche sul mercato degli inputs tendenti, almeno per i fertilizzanti azotati, a ridurre i prezzi pagati dagli agricoltori.

Più differenziato è l'intervento sui prezzi alla produzione. Per alcuni paesi che sostengono il prezzo ad un livello superiore a quello internazionale, ve ne sono altri che tendono a deprimerlo. A ciò si aggiungono le distorsioni del mercato dei cambi, che in media sembrerebbero ripercuotersi negativamente sul prezzo. Nel complesso dell'area MNAMO però, tranne le eccezioni di Turchia ed Egitto, non sembra assolutamente evidente un livello di protezione negativo nei confronti dei produttori di grano. Questi, anzi, oltre a non essere particolarmente penalizzati da politiche di prezzo del prodotto, beneficerebbero di un favorevole intervento sul mercato dei fattori di produzione.

## Conclusioni

L'insieme di fattori strutturali e congiunturali che hanno caratterizzato le economie MNAMO negli ultimi venti anni, fanno ritenere che le politiche di prezzo per l'agricoltura siano la risultante, non solo di misure limitate all'esclusivo sostegno o controllo di determinati mercati, ma anche di interventi che vanno dalla politica alimentare alla politica strutturale ed alla politica macroeconomica. In questo quadro, i programmi di aggiustamento strutturale e le politiche di stabilizzazione imposte dal deterioramento delle condizioni economiche generali, hanno richiesto nuovi equilibri delle politiche dei prezzi dei prodotti alimentari. Se, da una parte, si sono dovuti ridurre i sussidi a carico dell'operatore pubblico rendendo assai più precari i margini per un intervento a sostegno dei prezzi agricoli, dall'altra, la svalutazione della moneta e la riduzione della protezione industriale potrebbero aver migliorato la ragione di scambio del settore, beneficiando gli agricoltori e creando le condizioni per una rivitalizzazione dell'offerta interna.

La configurazione delle politiche dei prezzi degli alimenti, all'inizio dell'ultimo decennio, fornirebbe argomenti per ritenere che i primi effetti prevalgano sui secondi, ovvero che gli effetti dell'aggiustamento potrebbero complessivamente penalizzare anziché favorire lo sviluppo produttivo del settore. Come risulta dalla **tabella 2**, l'atteggiamento dei governi rispetto al «dilemma alimentare» è stato quello di garantire prezzi bassi ai consumatori senza penalizzare particolarmente i produttori, ma finanziando l'operazione con onerosi sistemi di sussidi a carico dell'erario. L'indebitamento con l'estero, l'importazione di alimenti a basso costo e l'aiuto alimentare sono stati al tempo stesso la causa e la conseguenza di tali politiche. La sovravalutazione del cambio avrebbe avuto invece un ruolo senz'altro meno rilevante (ma su questo punto valgono le considerazioni della nota 2).

Su queste basi, data la sostanziale rigidità del vincolo alimentare, un ipotetico smantellamento dei sussidi pubblici, sia pure accompagnato da un riallineamento dei cambi su valori più vicini all'equilibrio, si risolverebbe, per i prodotti alimentari, più probabilmente in una riduzione del prezzo alla produzione, piuttosto che in un aumento dei prezzi al consumo. Nei termini della **tabella 1**, è più facile che i CNP (o CNPA) alla produzione si avvicinino a quelli al consumo, piuttosto che viceversa.

È ovvio che una soluzione di questo tipo potrebbe essere sostenibile nel breve periodo ma perderebbe tutta la sua validità su un orizzonte temporale più vasto. Le importazioni, infatti, verrebbero a costituire una quota sempre più rilevante della disponibilità interna di alimenti e ciò renderebbe sempre meno praticabile una politica di prezzi bassi. Soprattutto con mercati internazionali che potrebbero diventare meno generosi. Alcune considerazioni generali lasciano pe-

rò ritenere che gli effetti della stabilizzazione economica sul settore agricolo possano essere di fatto meno traumatici.

Innanzitutto è legittimo attendersi che i costi dell'aggiustamento ricadano in misura maggiore su settori meno «strategici» ed «essenziali» di quello alimentare. Tra l'altro, ormai anche nelle economie MNAMO, l'agricoltura produce un quota di reddito non più tale da giustificare politiche di rientro prevalentemente centrate su di essa. Inoltre, non si deve porre troppa enfasi sulle reali possibilità degli incentivi di prezzo nel garantire un sostenuto sviluppo del settore agricolo. I livelli di protezione del grano, riscontrati nell'area in esame, seppure non negativi, non hanno determinato un tasso di crescita dell'offerta interna particolarmente soddisfacente. C'è pertanto ragione di ritenere che siano necessari, nella regione, interventi strutturali tali da rendere le strutture di produzione e di mercato in grado di reggere lo sviluppo di quelle potenzialità produttive, che sembrerebbero esistenti, ma che finora sono rimaste inesprese [8,32,37]. ●

## Riferimenti Bibliografici

- (1) A.A.V.V.: *Manpower and International Labour Migration in the Middle East and North Africa*, Oxford University Press 1983.
- (2) Agarwala R.: *Price Distortions and Growth in Developing Countries*, World Bank Staff Working Papers 575, 1983.
- (3) Alderman H., Von Braun J., Sakr S.A.: *Egypt's Food Subsidies and Rationing System: a description*, IFPRI Research Report 34, 1982.
- (4) Binswanger H.P., Scandizzo P.: *Patterns of Agricultural Protection*, World Bank, Washington 1982.
- (5) Byerlee D., Sain G.: *Food Pricing Policies in Developing Countries: Bias against Agriculture or for Urban Consumers?*, in American Journal of Agricultural Economics, 4 1986.
- (6) Byerlee D.: *The Increasing Role of Wheat Consumption and Imports in Developing Countries*, CIMMYT Econ. Paper N. 5 1983.
- (7) Casadio G.P.: *L'Economia dei Paesi Arabi Meditteranei*, Etas 1980.
- (8) Cleaver K.M.: *The Agricultural Development Experience of Algeria, Morocco and Tunisia*, World Bank Staff Work. Paper 1982.
- (9) Corden W.M.: *The Theory of Protection*, Oxford Univ. Press 1971.
- (10) Corden W.M.: *Exchange Rate Protection*, in R.N. Cooper ed altri *The International Monetary System under Flexible Exchange Rate: Global, Regional and National*, Ballinger Publis 1981.
- (11) Corden W.M.: *Inflation Exchange Rate and World Economy*, Oxford Univ. Press 1977.
- (12) Dethier J.: *Trade Exchange Rate and Agricultural Pricing Policies in Egypt*, (1-2 Vol.) World Bank Comparative Studies, 1989.
- (13) Dono G., Severini S.: *La Dipendenza Alimentare nel Bacino Mediterraneo*, «Rivista di Economia Agraria» 4, 1988.
- (14) Dono G.: *I Consumi Alimentari nei Paesi del Sud Mediterraneo*, dattiloscritto, 1989.
- (15) Economist the, *Morocco: Country profile 1987-88*, The Economist Intelligence unit 1987.
- (16) Economist the, *Algeria: Country profile 1987-88*, The Economist Intelligence unit 1987.
- (17) Economist the, *Egypt: Country profile 1987-88*, The Economist Intelligence unit 1987.
- (18) Economist the, *Turkey: Country profile 1989-89*, The Economist Intelligence unit 1988.
- (19) Economist the, *Syria: Country profile 1988-89*, The Economist Intelligence unit 1988.
- (20) Economist the, *Tunisia: Country profile 1987-88*, The Economist Intelligence unit 1987.
- (21) Egg J., Lerin F., Tubiana L.: *Rente Petrolière et Crise Agricole*, Etude Rurale, 1985.

- (22) El Ghonemy R.: *Economic Growth, Income Distribution and Rural Poverty in Near East*, FAO 1984.
- (23) FAO: *Agricultural Price Policies in the Near East: lessons and experience*, paper presentato alla «17th FAO Regional Conference for the Near East», Yemen 1984.
- (24) FAO: *Intraregional Labour Mobility and Agricultural Development in the Near East Region*, Paper presentato alla «19th Fao Regional Conference for the Near East», Oman 1988.
- (25) FAO: *Agricultural Price Policies*, Rome 1987.
- (26) FAO: *Food Aid in Figure*, Internatinal Wheat Council.
- (27) Ghatak S., Ingersent K.: *Agriculture and Economic Development*, John Hopkins Univ. Press 1984.
- (28) IMF: *International Financial Statistics*, annate varie.
- (29) Istituto Affari Internazionali, *Mediterraneo: Politica Economica Strategia*, Il Mulino 1975.
- (30) Johnston B.F., Mellor J.W.: *The Role of Agriculture in Economic Development*, in «American Economic Review» 1961.
- (31) Kaldor N.: *Inflation and Recession in World Economy*, in «The Economic Journal» 1976.
- (32) Khaldi N.: *Evolving Food Gaps in the Middle East/North Africa: prospects and Policy Implications*, IFPRI Research Report 47, 1984.
- (33) Krueger A.O., Schiff M., Valdes A.: *Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effects of Sectoral and Economywide Policies*, The World Bank Economic Review 2, 1988.
- (34) Lutz E., Scandizzo P.L.: *Price Distortions in Developing Countries: a Bias against Agriculture*, in «European Review of Agricultural Economics», 7 1980.
- (35) Mellor J.W., Johnston B.F.: *The World Food Equation: Interrelation Among Development, Employment and Food Consumption*, in «Journal of Economic Literature», 1984.
- (36) Onal H.: *Effects of Income Distribution in Non Agricultural on Agricultural Prices and Income: the Turkish case*, in «European Review of Agricultural Economics», 1987.
- (37) Perretti B.: *Lo Sviluppo dell'Agricoltura dei Paesi Meditteranei nell'Esperienza degli Ultimi Decenni*, dattiloscritto, 1989.
- (38) Roe A., Roy J., Sengupta J.: *Economic Adjustment in Algeria, Egypt, Jordan, Morocco, Pakistan, Tunisia and Turkey*, World Bank Policy Seminar Report N. 15 1989.
- (39) Schiff M.: *Sector Specific Economy Wide Policies and Agricultural Incentives in LDC's*, IAAE conference, Buenos Aires 1988.
- (40) Schultz T.W.: editor, *Distortions of Agricultural Incentives*, Indiana University Press, 1978.
- (41) Scobie G.M.: *Food Subsidies in Egypt: their Impact on Foreign Exchange and Trade*, IFPRI Research Report 40, 1983.
- (42) Scobie G.M.: *Government Policy and Food Imports, the case of Wheat in Egypt*, IFPRI Research Report 29, 1981.
- (43) Sorrentino A.: *Il Ruolo del Tasso di Cambio nella Valutazione del Protezionismo Agricolo nei PVS in Rivista di Economia Agraria* 3, 1990.
- (44) Streeten P.: *What Price Food?*, Macmillan 1987.
- (45) Timmer C.P.: *Getting Prices Right*, Cornell University Press 1986.
- (46) Timmer C.P., Falcon W.P., Pearson S.R.: *Food Policy Analysis*, John Hopkins Univ. Press, 1983.
- (47) Tubiana L.: (Ed.) *Etude des Politiques Céréalières et des Politiques d'Approvisionnement en Céréales de Quatre Pays Méditerranéens: Maroc, Algérie, Tunisie and Egypte*, INRA-IAM Montpellier 1989.
- (48) Tuluy H., Salinger B.L.: *Trade, Exchange Rate and Agricultural Pricing Policies in Morocco*, World Bank Comparative Studies 1989.
- (49) Von Braun J., De Haen H.: *The Effects of Food Price and Subsidy Policies on Egyptian Agriculture* IFPRI, Research Report 42, 1983.
- (50) World Bank: *World Development Report*, annate varie.
- (51) World Bank: *Tunisia: Agricultural Sector survey*, 1982.
- (52) World Bank: *Morocco: Economic and Social Development*, 1981.

Il presente lavoro è stato realizzato nell'ambito del progetto «Osservatorio delle Agricolture Mediterranee», diretto dal Centro di Specializzazione e Ricerche Economico-Agrarie per il Mezzogiorno. Una precedente versione di questo paper è stata presentata al Simposio Internazionale «Le Economie Agro-Alimentari nell'Area Mediterranea», Portici 10-12 Ottobre 1990.