

Departamento de Análise de Políticas Agrárias
MINAG – Direcção de Economia
Telefone: 21-46 00131 Fax: 21 46 01 45 / 21 46 02 96

**CONSTRANGIMENTOS PARA O ESTABELECIMENTO DE BOLSAS DE MERCADORIAS EM ÁFRICA:
IMPLICAÇÕES DO CASO ZAMBIANO PARA MOÇAMBIQUE**

Estudo preparado por Nicholas Sitko e T.S. Jayne

Tradução e introdução pela equipe da MSU em Moçambique

O presente *Flash* tem por objectivo informar o debate e o processo de estabelecimento da bolsa de mercadorias em Moçambique. Usando o caso da Bolsa de Mercadorias da Zâmbia (ZAMACE), o estudo analisa seis factores que contribuem para os baixos volumes de negócios na ZAMACE, nomeadamente (a) o alto risco de incumprimento de obrigações contratuais, (b) o potencial conflito de interesses dos intervenientes, (c) a relação entre a fragilidade do mercado e o custo de participação, (d) a relação entre a manipulação e a fragilidade do mercado, (e) a incapacidade de estimular o comprometimento das instituições financeiras, e (f) a natureza *ad hoc* e imprevisível da intervenção do governo nos mercados. O estudo conclui que fazer com que as bolsas de mercadorias funcionem no contexto dos mercados alimentares africanos não é meramente uma questão de prover fundos adequados e desenvolver instituições apropriadas. É preciso reconhecer que as bolsas de mercadorias situam-se num contexto mais amplo de mercados agrícolas que muitas vezes são caracterizados por sistemas jurídicos ineficientes, número limitado de potenciais participantes, instituições financeiras passivas, interesses políticos constituídos, e altos níveis de imprevisibilidade de políticas. Portanto, ao se avaliar a viabilidade do desenvolvimento de uma bolsa de mercadorias robusta, deve-se examinar se as actuais condições do mercado e os objectivos políticos são favoráveis à bolsa ou não. A existência dos constrangimentos identificados neste estudo pode levar a um círculo vicioso de utilização deficiente da bolsa, saída de potenciais participantes e seu eventual colapso, independentemente do grau de apoio financeiro proporcionado.

INTRODUÇÃO

Tem havido, nos últimos anos, bastante interesse na possibilidade de se estabelecer uma bolsa de mercadorias para melhorar a comercialização de cereais e outros produtos agrícolas em Moçambique. Este interesse é evidenciado pela visita de uma equipe de Moçambicanos à Etiópia para colher experiências sobre a bolsa de mercadorias daquele país, a vinda a Moçambique da directora executiva da bolsa da Etiópia, e o estabelecimento, dentro do Ministério de Industrias e Comércio de Moçambique, de uma unidade para trabalhar no estabelecimento da referida bolsa.

A ideia de estabelecer bolsas de mercadorias em países africanos não é nova. Para além da Etiópia, existem bolsas no Quénia, Malawi, Zimbabwe, Zâmbia, entre outros países. Portanto, é possível e necessário aprender destas experiências. Para promover esta aprendizagem, neste *flash* apresentamos uma tradução do sumário executivo

de um estudo de caso sobre a ZAMACE, bolsa de mercadorias da Zâmbia. Ao contrário da experiência da Etiópia, a ZAMACE tem tido muitas dificuldades em atingir o volume necessário, não só para garantir um desempenho sustentável mas também para assegurar que a influência da bolsa dentro do mercado de cereais seja positiva em vez de constituir um impedimento ao funcionamento do sistema de mercado.

Os autores do estudo de caso da ZAMACE identificam seis factores que impedem o florescimento da bolsa nesse país. Esperamos que a apresentação deste estudo estimule um debate informado dentro de Moçambique, não apenas sobre o possível papel de uma bolsa neste país, mas sim um debate mais amplo sobre as melhores medidas para fazer face aos constrangimentos mais limitantes que atualmente assolam ao sector de cereais e outros produtos agrícolas no país.

CONSTRANGIMENTOS PARA O ESTABELECIMENTO DE BOLSAS DE MERCADORIAS: O CASO DA ZÂMBIA

O desenvolvimento de bolsas de mercadorias agrícolas em África tornou-se uma estratégia cada vez mais popular para lidar com alguns dos constrangimentos que afligem os mercados alimentares africanos, incluindo os sistemas de gestão de riscos pouco desenvolvidos, os elevados custos de transacção e a dificuldade no processo de formação de preços. No entanto, apesar do considerável apoio de doadores e, por vezes, dos governos nacionais, as bolsas de mercadorias na maioria dos países africanos enfrentam dificuldades para terem êxito. Enquanto estudos anteriores (Rashid, Winter-Nelson e Garcia 2010) enfatizam o facto de que os baixos volumes de negócios que passam pelas bolsas de mercadorias africanas limitarem o seu desenvolvimento, os motivos pelos quais as bolsas são pouco comercializadas continuam sem ser devidamente entendidos. Usando a Bolsa Zambiana de Mercadorias Agrícolas (ZAMACE) como estudo de caso, este relatório identifica e analisa seis factores mutuamente corroborativos que contribuem para os baixos volumes de negócios verificados na ZAMACE. Pela análise das razões de volumes de negócios baixos e irregulares, este relatório procura dar um maior esclarecimento aos formuladores de políticas e doadores sobre os obstáculos específicos a ultrapassar no desenvolvimento de bolsas de mercadorias na Zâmbia e na região em geral.

A análise baseia-se em entrevistas a informantes-chave feitas em Março de 2011 com agricultores de grande escala, comerciantes, moageiras, corretores da ZAMACE, representantes da administração da ZAMACE e funcionários do governo da Zâmbia.

O primeiro factor que limita o desenvolvimento da ZAMACE é o alto risco de incumprimento de obrigações contratuais na Zâmbia bem como os mecanismos pouco desenvolvidos para usar a bolsa como meio de desencorajar a fuga aos contratos e o oportunismo. Devido à grande fraqueza das leis comerciais zambianas e aos custos e tempo associados ao cumprimento de contratos através do sistema jurídico zambiano, as subidas (descidas) dos preços das mercadorias com frequência constituem incentivos para que o vendedor (comprador) abandone acordos contratuais. Procedimentos de arbitragem mais eficazes e mais oportunos bem como acordos com

garantias através de uma câmara de compensação financeiramente estável podem reduzir os custos de transacção envolvidos na resolução de incumprimento de obrigações contratuais, reduzir a probabilidade de ocorrência de incumprimento de obrigações contratuais e, deste modo, ajudar os participantes do mercado a ver as vantagens de usar a bolsa. No entanto, embora a ZAMACE tenha introduzido tanto um processo de arbitragem como uma facilidade de garantia de acordos, o custo da resolução de conflitos continua proibitivamente elevado e moroso. Os participantes no mercado relataram que os custos de uma tentativa de resolução de conflitos através da ZAMACE são muitas vezes maiores do que os custos envolvidos em tirar um parceiro comercial de um acordo comercial. O resultado é que dois segmentos do sector agrícola que obteriam maiores benefícios da comercialização das mercadorias através da bolsa, os agricultores comerciais e os grossistas de cereais de média escala, normalmente optam pelo uso de estratégias comerciais tradicionais com compradores e vendedores conhecidos com base em relacionamentos pessoais.

Os métodos comerciais tradicionais na Zâmbia dependem da cultura de relacionamentos de longa duração entre compradores e vendedores. Estes relacionamentos de longa duração ajudam os compradores e os vendedores a reduzir significativamente o risco do incumprimento de contratos. Por outro lado, as bolsas de mercadorias servem como plataformas comerciais anónimas e podem, portanto, atrair parceiros comerciais de risco, que poderiam não participar efectivamente no comércio se suas identidades fossem conhecidas. Com a limitada capacidade da ZAMACE de garantir o cumprimento de contratos e protecção contra o incumprimento, os potenciais riscos e custos transaccionais do uso da bolsa são significativamente maiores do que os da comercialização tradicional. Isto por sua vez, priva a bolsa de ter um bom volume de negócios e contribui para o seu subdesenvolvimento.

O segundo factor que limita o comércio na ZAMACE é o potencial conflito de interesses associado aos comerciantes que agem como corretores da bolsa. Devido a uma generalizada falta de serviços de corretagem na Zâmbia, a maioria dos corretores registados são também representantes das maiores empresas de comércio de cereais. Os comerciantes de cereais que actuam como corretores na ZAMACE representam um

conflito de interesses potencialmente sério, ou pelo menos a percepção de tal conflito, o que é igualmente importante. Os corretores que trabalham na bolsa têm o mandato de operar numa comissão fixa. Estas comissões tendem a ser menores do que as margens ganhas através da comercialização convencional. Os comerciantes/corretores têm, portanto, pouco ou nenhum incentivo para encorajar os agricultores comerciais ou os grossistas de média escala com quem interagem a promover os seus produtos através da bolsa. Em vez disso é mais rentável, para eles negociarem directamente com os agricultores e os comerciantes através do lado comercial do seu trabalho. Além disso, os comerciantes podem sair beneficiados de um sistema comercial com um processo de formação de preços menos transparente. Num sistema em que não há um preço de referência transparente e amplamente aceite, os comerciantes podem ter vantagens de informação assimétrica e podem estar em melhor posição de alargar suas margens comerciais. Até que os membros do conselho tenham maior incentivo para actuarem como corretores em vez de comerciantes, seus esforços de fazer com que uma ampla gama de vendedores de cereais (pequenos e grandes comerciantes) adira à bolsa continuarão limitados e os volumes de negócios na bolsa continuarão baixos.

O terceiro factor tem a ver com a relação existente entre a fragilidade do mercado e o custo de participação na bolsa. Os serviços prestados pela bolsa podem ser caros. Os custos fixos associados com a operação de uma bolsa incluem os serviços de garantia de entrega, sistemas de comunicação e os custos dos salários dos gestores e empregados. Além disso, há custos variáveis tais como execução de contratos, resolução de conflitos e o escrutínio da elegibilidade de novos participantes. Para que uma bolsa seja sustentável, estes custos devem ser suportados por um volume de negócios suficiente. Na ausência de uma escala de mercado suficientemente alta, os custos de operação de uma bolsa por transacção comercial serão proibitivos para alguns actores do mercado e, sendo assim, eles optarão por sair do sistema deixando pouquíssimos actores para suportar os custos fixos. Recentemente a ZAMACE foi obrigada a aumentar as quotas de participação a fim de cobrir os custos de operação, o que incitou alguns dos membros existentes a reavaliar se os benefícios do uso da bolsa compensam os custos de participação. Quando os membros saem devido

aos altos custos de participação, priva-se a bolsa do volume de negócios e impõe-se custos maiores aos participantes remanescentes, contribuindo dessa forma para um círculo vicioso de saídas de participantes na bolsa de mercadorias.

O quarto factor é a relação entre a manipulação do mercado e a fragilidade do mercado. Na ausência de um mercado amplo, as bolsas de mercadorias podem ser vistas como vulneráveis à manipulação e fixação de preços e não como instituições que permitem uma formação transparente de preços. Isto contribui para um círculo vicioso em que uma bolsa de mercadorias subaproveitada cria percepções de potencial manipulação de preços, o que por sua vez faz com que os participantes no mercado optem por deixar de fazer negócios através da bolsa, o que agrava ainda mais os problemas de fragilidade do mercado. O medo da manipulação do mercado nos mercados já pouco movimentados constitui um constrangimento fundamental à ZAMACE para alcançar volumes suficientes de negócios para que seja eficaz e sustentável.

A manipulação do mercado numa bolsa subaproveitada como a ZAMACE pode acontecer de duas formas. Primeiro, com relativamente poucos preços de referência das mercadorias dos participantes no mercado, existe a percepção de que os preços podem ser manipulados pelos compradores e vendedores usando selectivamente a bolsa e anunciando selectivamente os seus preços na bolsa. Um preço de referência exacto requer volumes de negócios e concorrência suficiente entre os participantes. Na sua forma actual, o preço de referência da ZAMACE reflecte apenas o preço que os compradores e vendedores desejam tornar público. Como tal, os processadores, por exemplo, podem apenas querer registar negócios que tenham a cotação mais baixa na sua tabela de preços na esperança de que este preço seja o novo preço de referência, e efectivamente reduza os preços. Sessenta e oito por cento do total dos valores negociados registados na ZAMACE ocorreram fora da bolsa, com negócios selectivamente registados pelos compradores ou vendedores. Este comportamento indica que as moageiras e os comerciantes acreditam que suas próprias acções podem influenciar os preços cotados na bolsa, o que realmente pode ser o caso quando se trata de um mercado pouco explorado. Segundo, devido ao número relativamente baixo de corretores participantes da bolsa, sendo a maioria deles

representantes de empresas de comércio de cereais, a bolsa pode servir como um fórum para os comerciantes negociarem entre si a marcação de preços em vez de competirem na licitação de lotes já existentes. Assim, embora as bolsas de mercadorias tenham sido promovidas na África para lidar com as preocupações de comportamentos oligopolísticos nos mercados de mercadorias, sob as condições actuais, os resultados podem ser exactamente o contrário.

O quinto factor relaciona-se à incapacidade até aqui verificada de estimular o comprometimento das instituições financeiras à bolsa. Até hoje os bancos comerciais na Zâmbia ainda não usaram sua crescente posição influente no sector agrícola para encorajar maior utilização da bolsa de mercadorias. Além de prover câmaras de compensação, os bancos comerciais e outras instituições financeiras encontram-se numa posição ímpar de encorajar maiores volumes de negócios através das bolsas de mercadorias tanto pelo apoio aos seus clientes como pelo financiamento de seu próprio espaço de corretagem na bolsa.

O sexto factor, que exacerba todos os anteriores, é a natureza *ad hoc* e imprevisível da intervenção do governo nos mercados de mercadorias. O governo zambiano frequentemente impõe interdições no comércio, mudanças nas tarifas de importação, liberalização e/ou acumulação de stocks a preços muito diferentes dos do mercado. Tudo isto pode ter efeitos significativos sobre os preços do mercado. Isto levanta preocupações no sector agrícola sobre informações assimétricas relativas à intenção do governo nos mercados de mercadorias. Os actores do mercado que tenham alguma informação sobre medidas iminentes do governo podem tirar vantagem em relação aos que não têm. Como resultado, há pouco incentivo para os actores do mercado que não achem que estejam especialmente a par da tomada de decisões do governo para tomarem posições especulativas nos mercados de cereais, o que priva a bolsa do necessário volume de negócios. Ademais, visto que a aquisição e a venda de cereais do governo costumam não ser feitas através da bolsa, isto reduz ainda mais o volume de negócios da ZAMACE, o que impede que os custos fixos da administração da bolsa de mercadorias sejam suportados por volumes de negócios maiores.

IMPLICAÇÕES PARA MOÇAMBIQUE

Conjuntamente, estes seis factores impedem o desenvolvimento da ZAMACE. Ademais, os constrangimentos abordados neste estudo de caso não são apenas inerentes à Zâmbia, mas reflectem de uma forma geral o potencial das bolsas de mercadorias a desenvolver na África Subsaariana, incluindo Moçambique. Fazer com que as bolsas de mercadorias funcionem no contexto dos mercados alimentares africanos não é meramente uma questão de prover fundos adequados e desenvolver instituições apropriadas. Pela sua própria natureza, as bolsas de mercadorias situam-se num contexto mais amplo de mercados agrícolas que muitas vezes são caracterizados por sistemas jurídicos ineficientes, mercados de pronto pagamento com fraca comercialização, número limitado de potenciais participantes, instituições financeiras passivas, interesses políticos constituídos, e altos níveis de imprevisibilidade de políticas. Portanto, ao avaliarem a viabilidade do desenvolvimento de uma bolsa de mercadorias robusta, os governos e os doadores devem examinar de perto se as actuais condições do mercado e os objectivos políticos são favoráveis à bolsa ou não. A existência de um ou mais constrangimentos identificados neste relatório pode levar a um círculo vicioso de utilização deficiente da bolsa, saída de potenciais participantes e seu eventual colapso, independentemente do grau de apoio financeiro proporcionado.

REFERÊNCIAS:

Jayne, T., N. Sitko. 2011. "Constraints to the development of commodity exchanges in Africa: A Case study of ZAMACE." FSRP Working Paper No. 53.
http://aec.msu.edu/fs2/zambia/wp53_revised.pdf

Sitko é pesquisador do Projecto de Segurança Alimentar/MSU/ Zâmbia e Jayne é Professor de Desenvolvimento Internacional na Universidade Estadual de Michigan (MSU).

Os autores agradecem USAID/Zambia e USAID/Moçambique pelos fundos de pesquisa que permitiram para a realização deste trabalho com MSU. As opiniões aqui expressas são da responsabilidade dos autores e não reflectem as políticas e posições oficiais do Governo de Moçambique nem da USAID.