

## *A Política de Preços Mínimos: Benefícios para Quem, e a que Custo?*

### **Introdução**

Aproxima-se a colheita agrícola e a "batata quente" da política de preços mínimos volta a ser notícia. O Governo de Moçambique anuncia a tabela de preços mínimos; entidades compradoras queixam-se de que os preços são demasiados altos; os produtores discordam e exigem que o Estado disponibilize fundos para comprar efectivamente a esses preços; e os doadores reclamam que os preços mínimos nem devem existir! Surge mais uma vez o debate; será que desta vez haverá uma solução?

Enquanto se debate mais uma vez estes assuntos importantes, convém pensar em alguns factos fundamentais. Primeiro, Moçambique não se encontra sózinho neste debate; as discussões tidas aqui têm um forte eco em muitos outros países do mundo, tanto desenvolvidos como sub-desenvolvidos. Segundo, as políticas e as discussões, e retórica que as envolvem, nem sempre têm muito a ver com aquilo que acontece na realidade; esta brecha entre a política (ou seja, o desejo do governo), as discussões pro e contra e a realidade é especialmente grande no tocante a preços mínimos numa economia liberalizada e sub-desenvolvida. Finalmente, qualquer actividade de qualquer governo no mundo tem um **custo de oportunidade**, isto é, a decisão de realizar programa "A" implica que não será possível realizar outro programa "B", já que não são infinitos os recursos do Estado (nem dos doadores!). Então surge a pergunta: será mais benéfico para o país o programa A, ou o programa B?

Neste artigo, visamos esclarecer um pouco o debate sobre a política de preços mínimos tratando brevemente cada um destes assuntos.

### **Moçambique no Contexto Global**

Não é segredo nenhum que existe em todo o mundo (desenvolvido e subdesenvolvido) uma evolução e até um papel maior dos mercados e uma redução da carga burocrática na vida económica das populações. A razão deste movimento é muito simples: as

políticas do passado não tiveram os efeitos desejados (as condições de vida da grande massa de produtores e consumidores no geral não melhoraram) e para além deste fracasso, as políticas foram muito caras de maneira que os governos encontraram-se sem meios para as suportar financeiramente. Em termos gerais, a experiência mundial dos últimos 20 anos sugere que estas políticas foram **fracassos muito caros**. É imprescindível que Moçambique aprenda as lições desta experiência, para não voltar a repetir os mesmos erros.

Ao mesmo tempo, em muitos países existe também uma preocupação profunda referente a esta liberalização. Especialmente nos países sub-desenvolvidos, esta preocupação resume-se na ideia de que a liberalização trará benefícios só para o sector de intervenientes comerciais, permitindo que eles enriqueçam enquanto os produtores e os consumidores ficam prejudicados. Perante esta possibilidade, uma reacção de muitos governos é de manter pelo menos uma política de preço mínimo, deixando, no entanto, que os preços de mercado fluctuem acima deste mínimo de acordo com as forças de procura e oferta.

O problema é que, numa economia liberalizada, uma política de preços mínimos só pode ter sucesso (isto é, preços de mercado que nunca caem abaixo do mínimo) se o Estado tem poder de compra para defender o preço mínimo; e na Africa Sub-sahariana (e não só em Moçambique) quase não existe país nenhum com este poder de compra. Daí que, sem meios financeiros para defender efectivamente os preços mínimos, esta política acaba por beneficiar aos poucos produtores ou intervenientes (típicamente os maiores - e menos necessitados) que tenham a sorte de vender ao estado quando os preços de mercado são baixos. Por outro lado, a política também serve os interesses dos políticos; estes podem usar a política como sinal "ao povo" de que os políticos estão verdadeiramente preocupados pelas condições de vida da grande massa de camponeses. O facto de a grande maioria destes não receberem benefício nenhum não entra no debate.

Será que em Moçambique é diferente? Será que este país, até recentemente mergulhado em guerra e até agora dependente no extremo da ajuda internacional, é capaz de fazer funcionar uma política que não tem funcionado em tantos outros países do mundo?

Alguns dirão que sim. Mas então fica a seguinte pergunta: qual será o custo de oportunidade desta política? O que é que o país deixará de fazer para defender uma política de preços mínimos? E será que os benefícios desta política (se é que existem) são maiores aos benefícios daquele "programa B" que ficou fora por falta de recursos?

### **Política, Retórica e Realidade em Moçambique**

Na tentativa de continuar a manter uma política proteccionista ao produtor, o Governo optou pelo regime de preços mínimos ao produtor de alguns dos produtos agrícolas tais como o milho, arroz em casca, feijões, amendoim, girassol, copra, castanha de caju, algodão caroço e tabaco. No entanto essa política de preços mínimos não contempla nem a variação espacial nem a variação sazonal que tem que existir numa economia de mercado. Um preço único é estabelecido ao nível central para cada produto sem variações inter-territoriais ou sazonais. A Figura demonstra claramente que esta variação existe nos mercados de Moçambique. Na Figura constam preços pagos pelos consumidores na Beira, e preços pagos aos produtores em Manica e Ribaué no período que vai de Julho a Dezembro de 1995. Por exemplo, em Manica o preço pago aos produtores ficou sempre acima do preço aos produtores em Ribaué. Na última semana de Dezembro estava a 3428 Mt/kg e em Ribaué no mesmo período o preço estava a 1988 Mt/kg. É de notar que esta diferença de preços é necessário, já que Ribaué fica muito distante das zonas de consumo (e com más estradas), enquanto que Manica fica muito mais perto e com boas estradas. Se não existisse esta diferença, quem iria comprar aos produtores em Ribaué? A resposta é óbvia: não iria ninguém e ficaria como tarefa do Estado a compra mas com custos altíssimos.

Também do mesmo modo, existe (e tem que existir) a variação sazonal. Em Manica, no período compreendido entre Julho e Dezembro de 1995, a subida sazonal de preços a nível de produtor foi extremamente forte. O preço ao produtor ultrapassou o preço mínimo, chegando a mais de 3428 Mt/kg na última semana de Dezembro. Em Ribaué, o padrão observado foi diferente, mas também houve grande subida sazonal. No início de Julho o preço estava a 771 Mt/kg portanto abaixo do preço mínimo e em finais de Dezembro de 1995 estava a 1988 Mt/kg, muito acima dos 850 Mt/kg que era o mínimo

estabelecido. A variação sazonal nos preços tem que existir de maneira a criar incentivos para armazenamento que é requerido para abastecer as populações durante a época de fome. Se não houvesse perspectiva nenhuma de uma subida sazonal de preços, quem iria armazenar? Mais uma vez, a resposta é que não armazenaria ninguém do sector privado e cairia nas mãos do Estado, com alta probabilidade de perdas físicas e financeiras.

A retórica e discussões que envolvem a política de preços mínimos tendem a assumir dois factos contra a realidade. Primeiro, é comum assumir que os preços de mercado são sempre abaixo do mínimo, porém a realidade é diferente. Como se pode depreender, no centro do país onde funcionam muitos ambulantes, os preços praticados ao produtor estiveram sempre acima do preço mínimo. Foi a competição entre os diferentes agentes, a escassez relativa do produto na zona centro e sul (a campanha agrícola 94/95 não foi muito boa) e a grande procura nas zonas urbanas de Maputo e Beira que contribuíram para um preço elevado.

No norte de Moçambique, há maior produção de excedentes de milho, a zona é mais distante dos centros de consumo, e também as estradas são de menor qualidade do que em Manica. Além disto, o comércio informal estabeleceu-se nesta zona só no ano passado, enquanto que no centro, este comércio está forte durante já alguns anos; daí que pode haver menos competição entre comerciantes nesta zona. Por estas razões, o camponês do norte teve que vender o seu produto durante a época de colheita a um preço ligeiramente inferior ou igual ao mínimo. Mas ainda nestas circunstâncias, as forças da procura e demanda fizeram com que os preços em Ribaué subissem muito acima do mínimo depois da colheita, de maneira que, os produtores que armazenaram alguma quantidade de grão receberam grande benefício ao venderem nos meses de Novembro e Dezembro.

O segundo suposto implícito na retórica e discussões sobre a política de preços mínimos é que os preços de mercado frequentemente sobem para os consumidores sem subir para os produtores; mais uma vez, os dados empíricos revelam outra realidade. Comparando a linha de preços aos consumidores na Beira com a linha de preços aos produtores em Manica, nota-se que a medida que os preços na Beira subiam depois da colheita, os preços aos produtores em Manica também subiam **ate superarem os preços na Beira**. Este padrão reflete a escassez em Manica devido ao escoamento dos excedentes; e não fica nenhuma dúvida de que aqueles preços altos que

criaram dificuldades para os consumidores, deram grandes benefícios aos produtores!

Para resumir, a brecha entre a política e retórica de preços mínimos, por um lado, e a realidade, por outro lado, é grande. Na prática, os preços pagos aos produtores têm pouca relação com os preços mínimos, ficando as vezes debaixo e frequentemente acima destes, de acordo com as forças de procura e oferta. Dada esta situação, ficam algumas perguntas: será que a política de preços mínimos tem alguma relevância na vida da grande massa de camponeses? ou será que as condições das estradas, o número de compradores, a informação de mercado, a produtividade das sementes, o acesso aos insumos (que quase ninguém usa porque não existem nas zonas rurais!), enfim, uma série de outros factores terão muito mais impacto sobre as condições de vida desta população?

### **Que Fazer no Futuro?**

Por enquanto, Moçambique pode-se dar ao luxo de não se preocupar com o assunto da viabilidade financeira e os custos de oportunidade duma política de preços mínimos. Numa situação normal, os custos principais desta política são o cargo financeiro e a inability de vender o produto a um preço que compensa os custos, criando a necessidade dum subsídio. A tarefa de financiar as compras tipicamente fica com o governo, já que não existe banco comercial que queira financiar uma empresa com alta probabilidade de perdas. Até ao momento, o Estado Moçambicano não tem tido que lidar com esta situação; as compras locais dos doadores (para posterior distribuição gratuita a populações vulneráveis) dão garantia de colocação do produto do Estado a um preço negociado que cobre os custos, e esta garantia de colocação permite que a entidade compradora possa tirar empréstimos na banca comercial.

Até ao momento, tudo bem. Mas o que acontece quando as compras locais acabarem? Onde é que o Estado vai encontrar aquele comprador seguro? E se não o encontrar, como é que financiará as compras? Mais grave ainda, se não existe uma entidade que compra do Estado logo depois deste efectuar as suas compras, o mesmo ver-se-á obrigado a armazenar durante um tempo mais longo. Esta armazenagem pública tem sido o foco das perdas em outros países com políticas de preços mínimos: aumentam-se drasticamente o cargo financeiro, as perdas físicas e a complexidade administrativa, até a política tornar-se não sustentável.

E uma pergunta final: se o Estado Moçambicano decide apostar nesta política e cobrir os seus custos ainda depois das compras locais acabarem, qual será o custo de oportunidade dessa decisão? Será que não ha outras prioridades mais benéficas no sector agrícola que serão deixadas de lado?