



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

# **Constrangimentos do Sector Financeiro no Desenvolvimento do Sector Privado em Moçambique**

Sumário Executivo



Junho de 2007

Esta publicação foi produzida pela Nathan Associates Inc. para revisão da Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional.



# Constrangimentos do Sector Financeiro no Desenvolvimento do Sector Privado em Moçambique

## Sumário Executivo

### **RENÚNCIA DE RESPONSABILIDADES**

Este documento foi elaborado graças ao apoio do povo americano através da Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID). O seu conteúdo é da única responsabilidade do autor ou autores, e não reflecte necessariamente os pontos de vista da USAID ou do Governo dos Estados Unidos.



# Sumário Executivo

O presente documento examina os principais constrangimentos financeiros que se colocam ao desenvolvimento do sector privado nacional em Moçambique, com enfoque essencialmente no elevado custo e na pouca disponibilidade do crédito. O documento inclui ainda uma revisão detalhada da base legal e judicial para o desenvolvimento do sector financeiro, bem como os regulamentos bancários controversos relativos ao crédito em moeda estrangeira e aos pagamentos internacionais. A análise conduz a mais de 60 recomendações que permitem ultrapassar os constrangimentos financeiros visando melhorar o ambiente para o investimento, o comércio externo, a criação de postos de trabalho e o crescimento.

## ASPECTOS PRINCIPAIS DO SECTOR FINANCEIRO

A função principal de um sistema financeiro é a de mobilizar poupanças e atribuir fundos, de uma forma eficiente, às empresas, famílias e governos. O mercado financeiro é ímpar na medida em que as transacções envolvem uma troca entre um pagamento efectuado hoje e um compromisso de reembolsá-lo mais tarde. Tratando-se de um mercado de promessas, o sistema financeiro depende fortemente da informação sobre a fiabilidade e a solvência da parte que promete efectuar o reembolso. Para além disso, é necessária uma base legal e judicial como forma de garantir a execução do contrato e a aplicação dos direitos de propriedade e para que se estabeleçam as regras e os regulamentos que regem as instituições financeiras.

Os bancos comerciais dominam o panorama financeiro de Moçambique. Como intermediários, os bancos têm uma obrigação fundamental de proteger os fundos obtidos dos depositantes. Eles devem, por isso, gerir os riscos com cautela e evitar a exposição desnecessária a possíveis prejuízos, ao mesmo tempo que procuram um retorno atractivo para os accionistas. Um sistema bancário sólido é vital para a economia como um todo, uma vez que os agentes económicos dependem dos bancos para facilitarem as transacções, protegerem os saldos de tesouraria e financiarem as operações. Para além da gestão prudente e de uma governação corporativa sólida, um sistema bancário sólido também necessita de uma supervisão efectiva e de regulamentos sensatos como segunda linha de defesa contra a instabilidade.

Porém, os bancos podem ser sólidos *e inovadores*. De forma particular, eles podem fazer um trabalho muito melhor de desenvolvimento de novos serviços financeiros e de prestação de serviços a clientes não tradicionais. Para facilitar a inovação, o governo e a comunidade dos doadores podem desempenhar um papel fundamental como catalisadores da mudança. A motivação para a intervenção resulta das imperfeições do mercado, que fazem com que as instituições financeiras sub-invistam em inovações que podem beneficiar o desenvolvimento económico. As imperfeições do mercado envolvem lacunas em termos de informação dos dois lados do mercado. A maior parte dos bancos não possui informação sobre técnicas apropriadas

para servirem novos mercados de uma forma rentável, enquanto que as pequenas e médias empresas muitas vezes não entendem os requisitos impostos pelo credor e não possuem a capacidade para providenciarem os dados contabilísticos e os planos de negócio necessários. As intervenções podem ajudar as instituições financeiras a testarem novos mercados e serviços e ajudar as empresas locais a tornarem-se mais “bancáveis” através de uma melhor gestão e controlo financeiro.

## **TENDÊNCIAS DO SISTEMA FINANCEIRO EM MOÇAMBIQUE**

Em termos globais, o âmbito da intermediação financeira em Moçambique é equiparável ao dos países de baixa renda, mas continua a ser muito fraco em termos absolutos. Por exemplo, tanto o rácio da oferta de dinheiro do país sobre o PIB—um indicador básico da monetização—como o crédito à economia como percentagem do PIB encontram-se acima da mediana dos países de baixa renda, mas são muito baixos em termos absolutos. Em 2005, três grandes bancos representavam 80 por cento do total do activo bancário e 83 por cento do total dos depósitos. Este grau de concentração ajuda a explicar as elevadas margens de lucros, o grande spread entre os índices de depósito e de crédito, bem como as elevadas taxas bancárias verificadas no sistema. Não obstante, novos bancos estão a entrar no mercado. No início de 2007, havia 13 bancos a operarem, enquanto um aguardava a obtenção da respectiva licença. Alguns deles também oferecem serviços inovadores a novos grupos de clientes, nomeadamente às micro, pequenas e médias empresas. Todavia, o restante sector financeiro não é muito dinâmico. Este sector inclui os seguros, as empresas de leasing, a bolsa de valores mobiliários (acções e obrigações) e os fundos de pensões privados.

A estabilidade macro-económica é um alicerce do desenvolvimento financeiro. A partir de 2004 até inícios de 2006, as condições macro-económicas eram caracterizadas pela volatilidade das taxas de câmbio, pela inflação crescente (tendo atingido um pico de 17,1 por cento em Abril de 2006) e pelo recurso exaustivo ao crédito interno por parte do governo (tendo o crédito líquido ao governo atingido os 40 por cento do total do crédito bancário no primeiro trimestre de 2005). Estas condições fizeram disparar as taxas de juro e reduziram a disponibilidade de crédito para a economia. Porém, a partir do início de 2006, o governo e o banco central parecem estar a ter sucesso na recuperação da estabilidade macro-económica, facto que poderia contribuir para a existência de taxas de juro mais baixas e um melhor acesso ao crédito por parte do sector privado.

O governo está a seguir programas com vista a desenvolver o sector financeiro, contando, para tal, com o apoio dos doadores. Dois programas dignos de nota são o Programa de Assistência Técnica ao Sector Financeiro (Financial Sector Technical Assistance Program - FSTAP), liderado pelo Banco Mundial, em cooperação com o Ministério das Finanças, e o Programa de Apoio às Finanças Rurais (Rural Finance Support Program - RFSP), liderado pelo Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (International Fund for Agricultural Development - IFAD), sob a tutela do Ministério da Planificação e Desenvolvimento. O FSTAP, um programa no valor de \$28,5 milhões, tem como objectivo melhorar a solidez do sistema financeiro, da gestão da dívida e da intermediação financeira. O RFSP, um programa no valor de \$34 milhões, opera através do Fundo de Apoio à Reabilitação Económica do Governo (FARE) e está virado para a redução da pobreza, a melhoria do modo de vida das populações das zonas rurais e o aumento da viabilidade das empresas rurais através do acesso sustentável aos serviços financeiros nas zonas rurais.

Outras agências, nomeadamente o FMI e a USAID, também têm programas com componentes viradas para a melhoria do sector financeiro. Para além destas acções, o governo tem vindo a seguir um programa importante de reformas legais e judiciais.

Apesar destes sinais encorajadores de progresso, o sistema financeiro ainda está muito subdesenvolvido e ficar à espera simplesmente que o mercado produza soluções não é uma solução aceitável. Deste modo, o desafio deste estudo é identificar medidas que possam ser tomadas pelo governo, pelo banco central, pelos doadores e pelos membros da Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA)— como agentes da mudança e como defensores da reforma—para ultrapassarem os problemas chave existentes no sector financeiro com que a comunidade empresarial se depara de uma maneira rápida e eficaz.

## **MAIOR ACESSO AO CRÉDITO**

Existe uma diferença gritante entre as necessidades percebidas do sector privado e os requisitos dos bancos em Moçambique. Muitos dirigentes da comunidade empresarial consideram a falta de acesso ao crédito como um sinal de que os bancos estão a aplicar padrões desnecessariamente conservadores aos créditos concedidos às pequenas e médias empresas. Entre outros aspectos, os requisitos de colateral impedem os empresários emergentes de se qualificarem para a obtenção de crédito, ou mesmo de solicitarem crédito. Porém, os principais bancos consideram o problema em termos da necessidade que sentem de evitar riscos desnecessários. Os bancos necessitam de provas concludentes da capacidade e da experiência de gestão do requerente para gerir uma empresa com sucesso, assim como da viabilidade da actividade a ser financiada pelo crédito. Os financiadores também exigem uma contribuição por parte do requerente e colateral como garantia e como salvaguarda de problemas de reembolso da dívida.

Uma via para colmatar esta lacuna é a melhoria da credibilidade das empresas locais junto à banca. Isto pode ser feito simplesmente ajudando as pequenas e médias empresas (PMEs) a entenderem a via tradicional ao crédito bancário, a qual implica a criação de uma relação com o banco e a acumulação de poupanças. Uma outra abordagem é facultar aos empresários locais acções de formação em práticas básicas de gestão empresarial. Olhando para o futuro, mais recursos terão de ser dedicados a programas educacionais em contabilidade, finanças, marketing e administração de empresas. Uma maior utilização do seguro como melhoria do crédito pode contribuir para que as empresas locais tenham acesso ao crédito; para tal, o governo deve considerar a possibilidade de aderir à rede African Trade Insurance (ATI). O actual processo de reforma das leis da falência pode também ser parte da solução por ajudar as empresas locais a reestruturarem os seus balanços. Fora do processo da falência, devem ser definidos procedimentos que contribuam para que as empresas resolvam os problemas de herança de dívidas através de mecanismos mutuamente aceitáveis estabelecidos com os seus credores.

Para muitas PMEs, a melhor via para a obtenção de crédito é indirecta, através de fornecedores ou de compradores na cadeia da oferta. Estes agentes têm a melhor informação que lhes permite avaliar a credibilidade das empresas junto à banca; além disso, eles podem conceder crédito prontamente e obter o reembolso através de acordos regulares. Um estudo sobre os sistemas de crédito comercial em Moçambique seria útil para dar alguma luz sobre a situação e os desafios

deste tipo de financiamento. A criação de um sistema de pequenos tribunais para a cobrança de dívidas contribuiria para estimular uma utilização mais alargada destes mecanismos financeiros.

O requisito mais importante para uma maior credibilidade das empresas junto à banca é uma reforma mais profunda com vista à criação de um ambiente mais favorável ao desenvolvimento do sector privado. Uma medida directa que o governo pode adoptar com vista a criar melhores condições para as empresas seria a eliminação dos créditos vencidos e não pagos aos fornecedores e empreiteiros, assim como a eliminação de atrasos desnecessários no pagamento do reembolso do IVA. De uma maneira mais geral, a CTA deve continuar a ser um defensor acérrimo das reformas em apoio ao mercado, as quais são necessárias para melhorar o ambiente de negócios.

Aumentar a credibilidade das empresas locais junto à banca é apenas metade da história. A outra metade passa por permitir aos bancos que ultrapassem os obstáculos com que se defrontam ao lidar com clientes não tradicionais. Uma grande contribuição para este fim pode ser conseguida através da reestruturação do sistema de informação ao crédito e ajudando as empresas a aprenderem a criar uma boa reputação em termos de crédito. A maioria dos bancos também pode beneficiar da assistência dos doadores, assistência essa que lhes ajudaria a identificarem oportunidades de crédito em segmentos do mercado não familiares e a desenvolverem tecnologias financeiras eficazes em termos de custos para servirem as necessidades das PME's com base na experiência da indústria de microfinanças. Os doadores podem também estimular a inovação através da subscrição de novos tipos de programas de crédito com garantias cuidadosamente desenhadas. Qualquer garantia desta natureza não deverá ultrapassar uma partilha de risco em 50 por cento e o mecanismo deve ser desenhado com um plano de redução gradual visando garantir que sirva de catalisador da mudança, e não um subsídio. Contudo, deve-se tomar cuidado para evitar a exploração deste tipo de esquemas por parte de grupos de interesse com um comportamento monopolista.

Embora as microfinanças não constituam um tema importante para o presente estudo, deve-se reconhecer que as instituições de microfinanças estão a expandir-se rapidamente, embora a partir de uma base pequena. As principais instituições estão a crescer numa base comercial como bancos registados ou cooperativas de crédito. Daí que seja aconselhável permitir que a indústria cresça de uma forma organizada, ao invés de se introduzirem esquemas subsidiados que possam vir a produzir ganhos a curto prazo (a um custo elevado), mas que minam o desenvolvimento sustentável do sector financeiro.

A aplicação da tecnologia da telefonia móvel ao sector bancário constitui uma das tendências mais interessantes no mundo da banca. Este desenvolvimento irá transformar o acesso aos serviços financeiros em países como Moçambique, em que a pobreza e a geografia limitam a infra-estrutura do sistema bancário. A tecnologia já existe, pode operar em zonas sem escritórios físicos dos bancos e sem telefones fixos, sendo suficientemente barata para atrair uma base ampla de clientes e operar, com lucro, em transacções mínimas.

## MELHORANDO O ACESSO AO FINANCIAMENTO A PRAZO DO INVESTIMENTO

A maior parte da formação do capital privado em Moçambique foi financiada por grandes investidores estrangeiros com acesso aos mercados de capital internacionais; entretanto, as empresas locais não possuem meios eficazes para financiarem os seus investimentos. Para fazer face a esta lacuna, uma proposta com vista à criação duma instituição de financiamento ao desenvolvimento nacional mereceu um apoio considerável. Esta instituição proposta seria uma instituição de crédito gerida por profissionais, virada para a obtenção de lucros e criada como uma parceria público-privada, com controlo maioritário dos accionistas não governamentais. A instituição não receberia subsídios com juros, embora beneficiasse do facto de ter acesso ao financiamento, em condições favoráveis, de agências internacionais, assim como garantias de crédito visando minorar os riscos do crédito ao mercado alvo. Muitos intervenientes locais apoiam veementemente a proposta, enquanto que a maior parte das agências doadoras e peritos internacionais manifestou grandes reservas com base em fracassos registados no passado.

Com efeito, a experiência com este tipo de instituições na maior parte dos países em desenvolvimento não foi encorajadora. Estas instituições normalmente fracassam em resultado de uma estrutura para-estatal que convida à interferência política e à má gestão. Mais recentemente, países como o Brasil, a África do Sul e o Peru transformaram os seus bancos de desenvolvimento em operações comerciais de sucesso. Não obstante, estes países não constituem uma boa base de comparação porque estão muito à frente de Moçambique em termos de acesso a pessoal altamente qualificado, de grandes mercados diversificados, de acesso a financiamento a longo prazo através de mercados de capital bem desenvolvidos, e de uma excelente infra-estrutura de apoio ao sector produtivo. Estes factores são determinantes importantes da probabilidade de sucesso de qualquer nova instituição de financiamento ao desenvolvimento em Moçambique.

Todos os esforços envidados anteriormente visando abordar o problema do financiamento ao investimento em Moçambique produziram poucos resultados. Porém, um novo empreendimento do GAPI e do Rabobank é um voto de confiança financeira encorajador na viabilidade de uma instituição de financiamento ao desenvolvimento bem estruturada. Este exemplo também constitui uma boa resposta à questão se Moçambique deve, ou não, criar um banco de desenvolvimento: se os investidores sérios forem convencidos a pôrem o seu dinheiro em planos específicos, a resposta é sim. Caso contrário, não.

Criar um banco de desenvolvimento nacional não é a única forma de expandir o acesso ao financiamento destinado ao investimento para as empresas locais. Uma alternativa é procurar adoptar uma solução regional. Uma instituição regional com enfoque no desenvolvimento de PME estaria em melhores condições de fazer face aos constrangimentos que se colocam a uma instituição nacional. Um modelo particularmente interessante é a Latin American Agribusiness Development Corporation (LAADC), que é privada e está virada para servir pequenos e médios agro-negócios na região alvo. Uma outra opção é expandir a aplicação do crédito com base no património através de contratos de leasing baseados no valor do património financiado. A lei moçambicana não permite que as empresas de leasing aceitem depósitos, mas qualquer empresa com capital suficiente pode requerer uma licença bancária, juntamente com a autorização para exercer a actividade de leasing.

Uma abordagem mais inovadora em relação ao financiamento ao investimento é a criação de um mercado de capitais “de excepções à regra” com regulamentos e requisitos de prestação de contas menos rigorosos para a emissão de títulos. A ideia por detrás desta abordagem é de que os títulos serão mais arriscados, mas esses riscos podem ser avaliados de modo a que resultem num produto atractivo. Ainda continua por testar a praticabilidade deste projecto.

Uma outra fonte de financiamento ao investimento é através de empreendimentos de capital de risco. Este tipo de financiamento foi notoriamente mal sucedido em Moçambique. Porém, nos próximos 5 a 10 anos, a oferta geral de capital de risco para África irá provavelmente registar um crescimento tremendo. Esta tendência aumenta consideravelmente o potencial valor da assistência técnica na identificação de empresas locais com grande potencial e contribui para que elas se qualifiquem ao financiamento de risco através de melhorias na gestão, do controlo financeiro e da sua capacidade técnica. Poderão ainda ser introduzidos métodos criativos com vista a reduzir os custos de transacção, em conjunto com o financiamento e assessoria na área de gestão empresarial.

Por último, o financiamento ao investimento não pode ser separado da mobilização de fontes de poupança a longo prazo. A via mais promissora para se atingir este fim é a reforma do sistema de pensões. Actualmente, Moçambique possui um sistema de pensões obrigatório para os trabalhadores do sector privado e um sistema distinto para os funcionários públicos, sendo que os dois operam numa base de pagamento prévio, com apenas alguns programas privados suplementares. Este sistema de pagamento prévio é adequado para cobrir a invalidez e constitui uma garantia de rendimentos mínimos para os trabalhadores reformados e os membros da família sobreviventes, mas um plano de poupanças financiado e de carácter obrigatório seria muito superior em termos de geração de poupanças a longo prazo, ao mesmo tempo que satisfaz as necessidades dos reformados. Contudo, convertê-lo num sistema financiado é uma tarefa complexa que requer uma planificação detalhada, um sequenciamento cuidadoso e um quadro legal e regulador sólido, assim como uma gestão altamente competente e um mecanismo de protecção que previna a utilização indevida de fundos para fins políticos. O mais importante é que um sistema financiado requer uma estratégia que permita investimentos diversificados para proteger o “pool” crescente de capital e que produza uma taxa de retorno suficiente para garantir benefícios aos pensionistas no futuro.

## **REDUZINDO O CUSTO DO FINANCIAMENTO**

O problema de acesso ao crédito está interligado ao custo do empréstimo. Se os mercados financeiros forem competitivos, então as taxas de juro reflectem o custo de oportunidade dos recursos financeiros e desempenham uma função importante na triagem do uso ineficaz dos fundos. A questão que se coloca é se as taxas de juro em Moçambique são razoavelmente competitivas. No caso dos empréstimos em dólares, as taxas de juro não accionam nenhuns sinais de alarme. As referências internacionais, tais como a LIBOR e o Tesouro dos Estados Unidos, são de cerca de 5 por cento. É compreensível uma margem de 5 a 7 pontos percentuais sobre estas taxas de referência como provisão para os riscos e para os custos associados ao crédito em Moçambique.

Contudo, as taxas de juro aplicadas aos empréstimos em meticais parecem ser mais elevadas do que seria justificado por razões económicas. As taxas aplicadas não são explicadas pela inflação

porque, depois de se ajustar este factor, as taxas de juro em Moçambique situam-se bem acima da mediana dos países de baixa renda da África Sub-sahariana. Para além disso, o diferencial das taxas de juro referente aos empréstimos em meticais comparados com os efectuados em dólares é maior do que seria de esperar com base no risco cambial. Estas observações sugerem que a taxa de juro dos empréstimos em meticais resulta do comportamento não competitivo que se regista no mercado do crédito. Esta tese é corroborada pelo enorme spread da taxa entre os empréstimos em meticais e as taxas de depósito, que foi de 13,8 por cento em 2006 (para empréstimos e depósitos de 180 dias).

Não obstante, a taxa de juro referente aos empréstimos em meticais não é particularmente elevada se for comparada à taxa, isenta de imposto, dos bilhetes do Tesouro locais, que é uma referência chave. Mas porque razão a taxa de juro é tão elevada sobre os bilhetes do Tesouro? Esta taxa passou de menos de 10 por cento em 2005 para mais de 15 por cento no segundo trimestre de 2006, altura em que o Banco de Moçambique permitiu que o processo de leilão determinasse a taxa. Todavia, os bancos comerciais não são os únicos licitadores autorizados no mercado primário, facto que limita seriamente a concorrência. Autorizar que mais licitadores entrem no leilão primário seria uma forma eficaz de reduzir esta taxa de juro chave.

Na comunidade empresarial, reina a percepção de que as taxas de juro do metical foram aumentadas pela redução da disponibilidade de crédito devido ao grande número de empréstimos contraídos pelo governo. Este foi certamente o caso em 2004, altura em que os créditos imputados ao governo dispararam de menos de 10 por cento do total do crédito para mais de 40 por cento. Contudo, a partir do início de 2005, o governo tem seguido uma política fiscal mais prudente, aliviando esta pressão. Um outro factor é o requisito referente à reserva, que se situava nos 11,51 por cento na altura em que o nosso trabalho de campo foi realizado. Com um-nono dos fundos de depósitos congelados em reservas sem taxa de juro, os bancos respondem através do estabelecimento de um maior spread entre as taxas de juro aplicadas aos empréstimos e as pagas pelos depósitos. O Banco de Moçambique podia reduzir este valor cada vez maior aplicado às taxas de crédito pagando juros sobre as reservas exigidas, ou permitindo que os bilhetes do Tesouro contem como reservas.

A acrescentar ao elevado custo de contrair empréstimos, uma outra reclamação importante é que os bancos impõem taxas excessivamente elevadas a uma variedade de serviços, nomeadamente letras de crédito, garantias bancárias, transferências de fundos e extractos de contas. Em 2005 e 2006, as receitas resultantes destas taxas representaram 43 por cento do rendimento bruto, pelo que os bancos estão claramente a explorar esta fonte de receitas. Um problema básico é a falta de transparência na estrutura das taxas /despesas. Esta situação aponta para a necessidade da realização de um estudo detalhado sobre as despesas bancárias aplicadas em Moçambique, juntamente com a introdução de requisitos mais sólidos sobre a divulgação pública em formato standard. Na mesma linha, o governo deve fortalecer os requisitos legais relativos à informação, pelos bancos, sobre a taxa de juro específica aplicada aos créditos concedidos aos clientes, medida a ser apoiada por uma forte campanha de informação pública e por um mecanismo de execução eficaz.

## QUADRO LEGAL PARA O DESENVOLVIMENTO DO SECTOR FINANCEIRO

Um quadro legal sólido é crucial para o desenvolvimento salutar dos mercados financeiros. Quando as fundações legais são fracas, os bancos tendem a evitar riscos desconhecidos e exigem taxas de juro mais elevadas como forma de mitigarem os custos e os riscos acrescidos do crédito. O governo de Moçambique está a introduzir reformas legais e judiciais como parte do seu programa de desenvolvimento do sector financeiro, mas muito continua ainda por fazer.

A Constituição da República de Moçambique (CRM) define os princípios básicos do sistema da justiça e estabelece o Tribunal Supremo como topo do poder judicial, assim como o Tribunal Administrativo, para tratarem de casos administrativos, fiscais e alfandegários, e o Tribunal Judicial para tratar de casos civis, criminais e de jurisdição geral. A função judicial é exercida pelos tribunais distritais e provinciais, que funcionam sob a alçada do Tribunal Supremo. Também foram criados Tribunais Comunitários nos postos administrativos, aldeias e zonas peri-urbanas. Recentemente, foi tomada uma medida importante com vista à criação de secções comerciais nos Tribunais Judiciais Provinciais com o objectivo de melhorar a competência técnica no tratamento dos casos comerciais e de facilitar a resolução de conflitos.

Os direitos de propriedade são uma questão fulcral. Quando estes direitos estão assegurados e podem ser prontamente transferidos, a terra e os edifícios constituem a forma mais importante de colateral para o crédito. De acordo com a Constituição, a terra é propriedade exclusiva do Estado e não é transferível. A terra é obtida para fins económicos através dos direitos de uso. A transferência dos direitos de uso só pode ser autorizada se tiver havido uma benfeitoria, ou se tiver sido construída uma estrutura no terreno, mas a autorização é altamente subjectiva devido à inexistência de regulamentos. Contudo, os edifícios urbanos podem ser livremente transferidos sem autorização prévia, juntamente com o direito de uso da terra subjacente. A própria lei de terras não exige mudanças, mas as regras da autorização da transferência de propriedade devem ser clarificadas e simplificadas e os direitos de uso devem poder ser usados mais livremente como colateral.

A utilização de outras formas de propriedade como garantia de empréstimo é prejudicada pela inexistência de um sistema de registo de propriedade eficaz. Certas categorias de bens em que os bancos possam estar interessados como garantia, como por exemplo o equipamento industrial, não podem ser registados. Mesmo no caso dos bens que podem ser registados, o processo não se encontra informatizado e, por essa razão, é desnecessariamente longo e propenso a erros. Os problemas de corrupção reportados também constituem uma ameaça à confiança do público no sistema. A reforma no sistema de registo não só deve procurar informatizar e simplificar os procedimentos, como também deve abarcar um leque mais amplo de bens. Devem ser estabelecidas medidas com vista a detectar e a processar os casos de corrupção. Uma parceria público–privada para a gestão do sistema pode contribuir para a eficiência da organização.

Uma outra questão legal importante é a eficácia das leis da falência e da insolvência na determinação dos direitos dos credores e dos devedores e na resposta à cobrança de dívidas em relação às entidades que não conseguem cumprir as suas obrigações. Embora a lei estipule agora condições sob as quais uma entidade seria considerada na falência ou insolvente, na prática, o sistema de declaração de falência é altamente ineficaz. Entre 1999 e 2005, só tinham sido

propostas acções judiciais em 13 casos de falência e de insolvência, e apenas 16 casos tiveram o julgamento / decisão judicial final. O governo está a tomar medidas com vista a rectificar os problemas através da criação de secções comerciais no tribunal judicial e da reforma do código da falência com o objectivo de simplificar e modernizar os procedimentos.

O sistema legal e judicial deve também garantir que os credores possam executar a cobrança de dívidas junto aos devedores que não pagam os empréstimos sem terem de declarar falência. O instrumento mais comum utilizado para executar essas cobranças de dívidas, os títulos executivos, não carece de acção do tribunal na fase declaratória do processo de cobrança, mas ainda é necessário o envolvimento judicial para a execução dos pedidos de pagamento; muitas vezes, esta etapa acarreta grandes atrasos e uma enorme incerteza em relação ao processo. Assim, as reformas devem centrar-se na fase de execução. A introdução de uma “execução judicial assistida pela gestão” iria acelerar imenso o processo de execução, atribuindo as tarefas administrativas a um provedor de serviços privado. O Sistema de Tribunais Comunitários pode constituir um fórum eficaz para a resolução de pequenos conflitos, em particular nas zonas rurais e peri-urbanas.

Ao abrigo da lei moçambicana, existem procedimentos de arbitragem como alternativa ao litígio, dependendo da inclusão de uma cláusula de arbitragem nos contratos ou acordos. Porém, a arbitragem tem pouca utilidade na resolução dos problemas de empréstimos cujos pagamentos estejam substancialmente atrasados e em que não haja disputas em relação à dívida. Não obstante, a arbitragem pode ser um instrumento útil para tratar de outras disputas entre as instituições financeiras e os seus clientes.

Graças às reformas recentemente introduzidas, o quadro legal geral do sistema financeiro em si está em boa forma. As leis estipulam com clareza as funções do banco central, os regulamentos para a criação e o funcionamento das instituições financeiras, as regras referentes às transacções financeiras internas e internacionais, os requisitos sobre a criação de reservas e os regulamentos que regem a indústria de microfinanças e dos seguros. Existem leis apropriadas que abarcam o sigilo bancário, o comportamento anti-competitivo e os princípios prudenciais para as instituições de crédito e financeiras. Porém, a má administração de certos aspectos da lei coloca sérios problemas ao financiamento do sector privado. Por exemplo, as despesas bancárias muito elevadas aplicadas a transacções normais e a inexistência de juros nos depósitos à ordem sugerem violações da proibição do comportamento anti-competitivo (Artigo 46 da Lei 15/99). Noutras áreas, as leis são implementadas de uma forma demasiado rígida. Por exemplo, a criação de uma nova instituição de crédito requer etapas distintas e sequenciais para o licenciamento e regulamentação, facto que acrescenta atrasos desnecessários ao processo. Muitos aspectos da estrutura legal requerem regulamentos adicionais para se colmatarem as lacunas ou para se fazer face às incertezas.

Em suma, o governo registou avanços louváveis na melhoria do quadro legal em apoio ao desenvolvimento do sector financeiro. Porém, são necessárias mais reformas em áreas como o direito de propriedade, o registo de propriedade, a lei da falência, a execução contratual e a decisão judicial sobre cobranças de pequenas dívidas.

## ULTRAPASSANDO PROBLEMAS DE RESTRIÇÕES DE OPERAÇÕES EM MOEDA ESTRANGEIRA

Dois regulamentos (*avisos*) recentes relacionados com empréstimos e com o pagamento em moeda estrangeira foram altamente controversos. O primeiro, o Aviso 5/2005, exige que os bancos criem uma provisão contra as dívidas mal paradas para os empréstimos em moeda estrangeira concedidos aos não exportadores. Este aviso pretende desencorajar os bancos de concederem empréstimos em moeda estrangeira aos devedores que não tenham fontes de rendimentos nessa moeda, como forma de evitar um potencial risco sistemático que poderia surgir das mudanças abruptas na taxa de câmbio (tal como ocorreu na crise financeira asiática em 1997). Para além disso, uma incompatibilidade generalizada da moeda entre os devedores faz com que seja mais difícil que o banco central permita grandes ajustamentos na taxa de câmbio, mesmo quando tal é justificado pelas condições do mercado, facto que acentua ainda mais o risco. Por último, um rápido aumento dos níveis de empréstimo em moeda estrangeira tem vindo a comprometer a capacidade do Banco de Moçambique gerir um maior fornecimento da moeda através de instrumentos padrão, tais como a venda de bilhetes do Tesouro e acordos de recompra.

A controvérsia em relação ao Aviso 5 surge essencialmente porque muitas empresas passaram a ter de contrair empréstimos em meticais a uma taxa de juro de cerca de 25 por cento, em vez de dólares, cuja taxa de juro é de cerca de 10 por cento; esta mudança afecta, de maneira especial, os sectores sensíveis às taxas de juro, tais como a construção de habitações. Os dados sobre o crédito bancário antes e depois do aviso corroboram o facto de que os devedores foram, na realidade, empurrados a contraírem empréstimos em meticais a um custo mais elevado. Não obstante, o argumento não presta atenção ao facto de uma grande fracção do diferencial da taxa de juro reflectir o risco cambial. No caso dos devedores com rendimentos em meticais, uma taxa de juro de 10 por cento sobre um empréstimo em dólares é praticamente uma pechincha se houver desvalorização da moeda. Em qualquer dos casos, o objectivo principal do aviso é o de evitar a incompatibilidade da moeda.

Porém, vários problemas técnicos merecem atenção e correcção. Em primeiro lugar, o aviso não contém uma definição clara do termo “exportador”; tal como se apresenta, este regulamento parece excluir muitos devedores que obtêm todas as suas receitas, ou parte delas, em dólares. Nestes casos, restringir os empréstimos em dólares só acentua o risco cambial. O regulamento pode ser melhorado autorizando empréstimos em dólares aos devedores que se tenham protegido contra o risco cambial através de uma forma aprovada de contrato a termo. Esta disposição poderá não ter muito efeito a curto prazo, mas iria estimular o desenvolvimento do mercado em contratos a termo.

Por último, a disposição sobre os 50 por cento destinados à constituição de provisões por perdas resultantes de maus créditos parece ser excessiva. Não há dados que sugiram que 50 por cento dos empréstimos aos não exportadores estariam em risco por causa da potencial volatilidade da moeda. Para além disso, o objectivo de melhorar o controlo da oferta da moeda seria melhor conseguido através do método convencional de imposição do requisito de uma maior reserva nos depósitos em dólares.

A segunda controvérsia diz respeito aos Avisos 2/2006 e 6/2005 relativos aos pagamentos em moeda estrangeira e aos recibos referentes às transacções comerciais. O Aviso 2 foi suspenso

devido à forte oposição dos intervenientes, estando a ser considerado o esboço da sua revisão; entretanto, o Aviso 6 permanece em vigor. Os pontos mais contestados dizem respeito à calendarização e aos procedimentos sobre os pagamentos das importações. Entre outros aspectos, o regulamento restringe o pagamento prévio e exige garantias bancárias para as referidas transacções; também exige que as importações sejam enviadas em nome do banco, o qual deverá analisar e aprovar a documentação antes das mercadorias serem desalfandegadas. As restrições impostas às exportações incluem o requisito de que os documentos de transporte sejam emitidos à ordem do banco do exportador e endossados ao banco do importador.

O objectivo principal do regulamento era executar um controlo cambial mais rigoroso, acabando com a fuga ilícita de capitais sob a forma de pagamentos, ao estrangeiro, de importações fantasma ou da retenção dos ganhos da exportação fora do país. Embora motivado por intenções razoáveis, o efeito dos regulamentos compromete a competitividade das empresas moçambicanas por impor taxas de processamento onerosas, restrições nos planos de pagamentos contratuais e atrasos no desalfandegamento das mercadorias. É pouco provável que as medidas tenham grande efeito para travar a fuga de capitais. Na realidade, as restrições aumentam o incentivo para que os agentes económicos retenham os seus activos no estrangeiro. A história sugere que a fuga de capitais tende a reduzir quando o controlo cambial é relaxado, e não quando é apertado. Uma melhor política seria liberalizar e simplificar o regime de pagamentos, ao mesmo tempo que se torna mais rigoroso o controlo da aplicação das leis contra o branqueamento de capitais e contra os crimes financeiros.

Embora o Aviso 5/2005 seja um instrumento adequado de políticas que garante ajustamentos técnicos, os Avisos 2/2006 e 6/2005 impõem custos que ultrapassam, de longe, os seus benefícios.

## **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

Com base nesta análise, o estudo faculta mais de 60 recomendações para serem tomadas em consideração pelos membros da CTA, governo, Banco de Moçambique e parceiros internacionais envolvidos nos programas de desenvolvimento do sector financeiro ou do sector privado. Sugere-se que o Grupo de Trabalho do Sector Financeiro da CTA faça a revisão das recomendações e selecione um número limitado de prioridades com base na justificação económica e na viabilidade política. O grupo de trabalho pode, então, identificar defensores da causa na comunidade empresarial que possam liderar a advocacia destas questões, num diálogo com o governo, o Banco Central e a Associação de Bancos com o objectivo de encontrar soluções para os problemas. Para além disso, as organizações membro da CTA devem realizar uma campanha sistemática com vista a melhorar os conhecimentos do público em relação às reformas chave do sector financeiro e trabalhar com os doadores na mobilização de assistência técnica e de apoio financeiro.

A CTA e as suas organizações membro poderão considerar a possibilidade de seguir as recomendações apresentadas como prioridades de impacto imediato, de uma forma directa, ou através da advocacia e do diálogo:

- Introduzir uma maior competitividade no mercado primário de bilhetes do Tesouro;

- Introduzir novos regulamentos com vista a aumentar a transparência no sistema bancário, incluindo normas para informar os clientes sobre o custo efectivo do crédito e as despesas referentes aos serviços bancários;
- Liberalizar o regime de pagamento das exportações e importações, mas com uma aplicação mais rigorosa das leis cambiais básicas;
- Alargar o conjunto de devedores que se podem qualificar para a obtenção de empréstimos em moeda estrangeira sem activar o requisito contido na disposição sobre a constituição de provisões por perdas resultantes de maus créditos de uma forma consistente e com o objectivo de minimizar o risco cambial para o sistema bancário.

Outras prioridades a curto prazo poderão incluir medidas concretas com vista a

- Elaborar um programa de informação pública com o objectivo de ajudar os empresários locais não sofisticados a entenderem técnicas básicas de gestão empresarial e as realidades de lidar com os bancos;
- Organizar uma conferência nacional sobre operações bancárias através do telemóvel para alargar o acesso aos serviços financeiros aos grupos populacionais anteriormente não servidos pela banca.
- Procurar chegar a acordo com um dos bancos de desenvolvimento bem sucedidos sob o ponto de vista comercial da América Latina com vista a avaliar a proposta de criação de um banco de desenvolvimento nacional em Moçambique, tomando em linha de conta o âmbito realista para a concessão de crédito e os constrangimentos de ordem estrutural;
- Realizar um estudo sistemático das despesas referentes aos serviços bancários normais em Moçambique; e
- Quebrar o “congestionamento” judicial no processamento dos pedidos de pagamento através da introdução de uma proposta de execução judicial assistida pela gestão.

Ao mesmo tempo, o Grupo de Trabalho do Sector Financeiro da CTA e as suas organizações membros devem manter um diálogo sustentado com os responsáveis pela definição de políticas sobre as questões que levarão mais tempo a resolver, nomeadamente:

- Negociar o apoio dos doadores para a prestação de assistência técnica visando ajudar as empresas locais a melhorarem os mecanismos de controlo financeiro e a compilarem propostas de crédito para aprovação pelos bancos;
- Introduzir uma regra de inflação como um princípio da política monetária;
- Criar um mercado de obrigações de segundo nível para abrir novas vias para o financiamento às grandes empresas nacionais, criando concorrência para os bancos ao lidarem com os clientes tradicionais;

- Mobilizar poupanças a longo prazo através de reformas fundamentais com vista a converter o sistema de pensões do princípio de pagamento prévio para um sistema de contribuições definido; e
- Modernizar os sistemas de informação e expandir o âmbito da cobertura para o registo de propriedade.

Em resumo, muitos dos constrangimentos do sistema financeiro que impedem o desenvolvimento do sector privado em Moçambique podem ser resolvidos através de medidas e programas apropriados visando apoiar o desenvolvimento de mercados financeiros sólidos e eficientes. A CTA e as suas organizações podem desempenhar um papel vital, fazendo avançar a agenda através de programas directos e agindo como fortes defensores da reforma em nome da comunidade empresarial local.