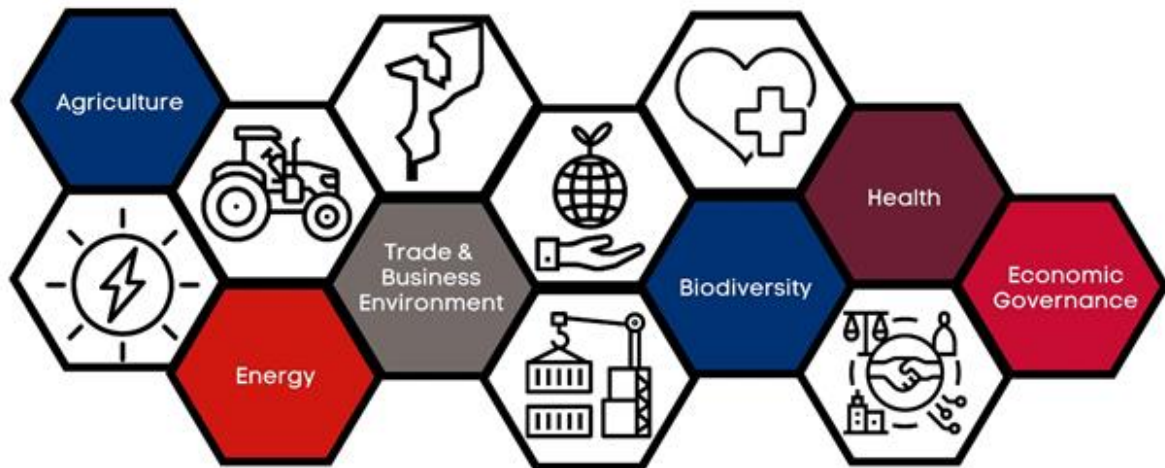




USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



PROJECTO SPEED/USAID MOÇAMBIQUE

Avaliação do Quadro Regulatório para Instituições Financeiras em Moçambique

Portfólio Técnico do Projecto SPEED: Desenvolvimento do Sector Privado e Acesso ao Financiamento

Dezembro de 2024

Análise do Quadro Regulatório para a Concessão de Crédito às MPME em Moçambique

Supporting the Policy Enabling Environment for
Development (SPEED)

(Apoio ao Ambiente Favorável para o Desenvolvimento)

Autores do Relatório: A. Didoni, E. Fone

Submissão: Dezembro de 2024

Contrato N.º 72065621F00004

Duração do Contrato/Acordo: 22 de Março de 2021 a 7 de Agosto de 2025

COR: Nelson Guilaze

Directora do Projecto: Kate Heuisler

ÍNDICE

ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS	4
SUMÁRIO EXECUTIVO	5
INTRODUÇÃO	6
METODOLOGIA	6
VISÃO GERAL DO QUADRO REGULATÓRIO ACTUAL	7
CONSTATAÇÕES	9
ANÁLISE COMPARATIVA	14
RECOMENDAÇÕES	18
CONCLUSÕES	18
ANEXOS	20
ANEXO A: LISTA DE INSTITUIÇÕES ENTREVISTADAS	20

ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS

API	Application Programming Interface – Interface de Programação de Aplicativos
AT	Autoridade Tributária de Moçambique
CBK	Central Bank of Kenya – Banco Central do Quênia
CBN	Central Bank of Nigeria – Banco Central da Nigéria
BDM	Banco de Moçambique
CAR	Capital Adequacy Ratio – Rácio de Adequação de Capital
CRAR	Capital-to-risk weighted assets ratio – Índice de capital sobre activos ponderados pelo risco
EIS	Enterprise Investment Scheme – Programa de Investimento Empresarial
FGM	Fundo de Garantia Mutuária
FI	Financial Institution – Instituição Financeira
IFAD	International Fund for Agricultural Development – Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola
LTV	Loan to Value – Relação Empréstimo-Valor
MPME	Micro, Pequenas e Médias Empresas
NBFI	Non-bank Financial Institution – Instituição Financeira Não Bancária
NPL	Non-performing loan – Crédito Mal Parado
PCG	Partial Credit Guarantee – Garantia Parcial de Crédito
PME	Pequenas e Médias Empresas
REFP	Rural Enterprise Finance Project Fund – Projecto de Financiamento de Empreendimentos Rurais
SEC	Securities and Exchange Commission – Comissão de Valores Mobiliários
SEIS	Seed Enterprise Investment Scheme – Sistema de Investimento Semente em Novas Empresas
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
WBG	World Bank Group – Grupo do Banco Mundial

SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente documento constitui uma avaliação dos regulamentos que têm um impacto directo nas actividades de concessão de crédito aos segmentos mais desfavorecidos da população em Moçambique. Destina-se aos doadores, reguladores, bem como, em termos mais latos, aos principais órgãos de decisão do sector financeiro em Moçambique, que terão de tomar decisões informadas sobre a melhor forma de modernizar o quadro regulatório para o crédito às MPME no país, com vista a permitir que os intermediários financeiros aumentem a sua cobertura, sem negligenciar a importância da mitigação de riscos.

O documento faz uma análise aprofundada das principais disposições regulamentares, tanto no espaço financeiro tradicional (por exemplo, bancos, microbancos, cooperativas), como no espaço financeiro alternativo (por exemplo, sociedades financeiras). No que concerne aos bancos e outros fornecedores de crédito regulamentados, Moçambique dispõe de um quadro regulatório sólido, baseado nas normas bancárias internacionais. Esta situação tem a vantagem de proteger os depositantes, mas, ao mesmo tempo, deixa aos intervenientes regulamentados pouca margem de manobra para inovar, em especial no que se refere à concessão de crédito. A necessidade de respeitar as disposições de Basileia II, tais como os limites mínimos do rácio de adequação de capital e os requisitos mínimos de provisão, constituem um desincentivo para os intermediários financeiros moçambicanos sujeitos a esta regulamentação, à concessão de crédito a segmentos da economia com poucas garantias, tais como as micro, pequenas e médias empresas que operam no sector informal, as mulheres empreendedoras e os jovens. No entanto, a Lei 20/20 confere ao BdM a opção de se afastar da sua abordagem de “solução única” e elaborar limites prudenciais adaptados em função da tipologia da instituição supervisionada, o que poderia oferecer uma oportunidade para introduzir regras de provisão menos rigorosas para os credores não sistémicos. Os elevados requisitos aplicáveis às reservas e à liquidez, bem como a impossibilidade de utilizar sistemas bancários centrais baseados na computação em nuvem, também aumentam as complexidades dos intermediários de menor dimensão (por exemplo, microbancos e sociedades financeiras), impedindo-os de injectar liquidez no sistema e de impulsionar a inovação.

O quadro regulatório para o financiamento alternativo também precisa de ser melhorado. A criação de um “Sandbox” para as novas empresas não foi acompanhada pela criação de um ambiente plenamente adequado para promover a inovação no sector do crédito às MPME, que deve incluir um quadro bancário aberto e regras claras para os credores digitais, incluindo as plataformas de financiamento colectivo. Embora o capital de risco esteja regulamentado no âmbito da Lei 20/20, são necessários incentivos fiscais para atrair investidores de retalho e metas de afectação de activos para os fundos de pensões, a fim de impulsionar os investimentos em novas empresas moçambicanas promissoras.

INTRODUÇÃO

Este relatório foi incumbido pela USAID SPEED, na sequência das dificuldades com que o Fundo de Resiliência das MPME se deparou na concessão de crédito a empresas geridas por mulheres e a jovens empreendedores. Criado em 2023 pela GAPI-SI, uma sociedade financeira que conta com o apoio financeiro da USAID SPEED, o Fundo de Resiliência das MPME tem como objectivo conceder empréstimos a clientes desfavorecidos em Moçambique. Trata-se de empresas geridas por mulheres e jovens que são tradicionalmente excluídos dos serviços financeiros formais, nomeadamente do crédito. Após um ano e meio de funcionamento, o Fundo de Resiliência das MPME não atingiu os seus objectivos, tanto em termos de empresas detidas por mulheres, como de empresas geridas por jovens. Aos finais de Julho de 2024, a GAPI informou ter desembolsado 231 empréstimos a mulheres e 127 a jovens, o que corresponde a 36% e 30% dos objectivos revistos definidos pelo USAID SPEED, respectivamente.

Uma das explicações dadas para os desafios enfrentados pela GAPI na prestação de serviços às mulheres e aos jovens é a **falta de colaterais físicos** que impedem a GAPI de conceder crédito a muitos clientes financeiramente excluídos. A questão em torno dos colaterais depende muito do quadro regulatório que sustenta as actividades de concessão de crédito da GAPI, bem como de outras instituições financeiras moçambicanas regulamentadas que são apoiadas, ou que foram apoiadas, por doadores no passado, com o intuito de impulsionar a inclusão financeira em Moçambique.

Esta questão não é apenas relevante para a USAID SPEED, que actualmente se encontra a trabalhar com uma instituição financeira (GAPI), mas para todos os doadores que estão activamente envolvidos na promoção da inclusão financeira em Moçambique e que estão a estabelecer parcerias com outros intermediários regulamentados visando aprofundar a inclusão financeira. Daí a necessidade de uma perspectiva mais alargada do quadro regulatório para os intermediários financeiros envolvidos na concessão de crédito às MPME em Moçambique, com vista a identificar as disposições que podem ser alteradas e os trechos da legislação que podem ser acrescentados visando desbloquear o financiamento a essas empresas. O relatório documenta ainda algumas das melhores práticas internacionais que poderiam ser adoptadas no sentido de melhorar o quadro regulatório dos intermediários financeiros em Moçambique.

O foco do documento incide sobre as regulamentações que têm um impacto directo nas actividades de concessão de crédito a segmentos desfavorecidos da população. Não se debruça sobre medidas susceptíveis de promover a inclusão financeira a um nível mais alargado (por exemplo, poupanças e transferências), aspectos que já foram amplamente documentados em estudos anteriores.

METODOLOGIA

O trabalho de pesquisa subjacente a este relatório foi efectuado em regime não presencial. Para produzir este documento, os consultores realizaram chamadas telefónicas com uma série de intervenientes-chave (ver lista no Anexo A) e estudaram as leis e regulamentos relativos às actividades de concessão de crédito a intermediários financeiros emitidos pelas autoridades moçambicanas, bem como por uma série de países parceiros/homólogos.

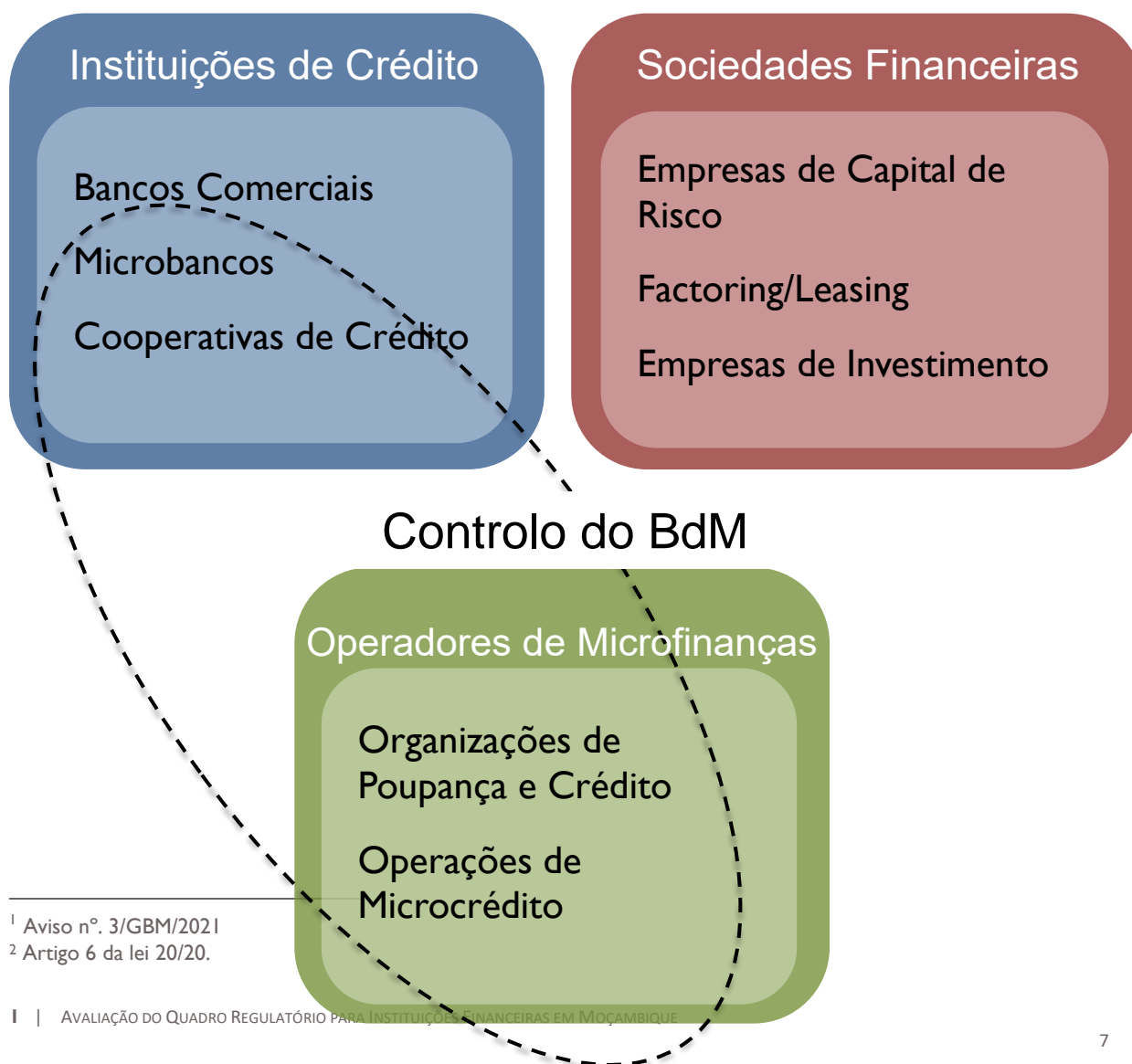
VISÃO GERAL DO QUADRO REGULATÓRIO ACTUAL

O quadro regulatório actualmente em vigor em Moçambique, aplicável aos bancos e outros intermediários financeiros, é recente. A Lei das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (Lei 20/20) entrou em vigor em Março de 2021, enquanto o seu decreto principal (50/2024) foi publicado em Julho de 2024. Ao contrário de outras jurisdições em que o financiamento alternativo é regulado por quadros distintos, a Lei 20/20 abrange tanto o financiamento convencional (bancos, sociedades financeiras, etc.), como o alternativo (empresas de investimento, capital de risco, locação financeira, *factoring*, etc.).

INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO VS. SOCIEDADES FINANCEIRAS

A Lei 20/20 classifica as “instituições de crédito” como os intermediários financeiros que captam depósitos. A lei define **três tipos de instituições de crédito**: i) bancos; ii) microbancos e iii) cooperativas de crédito. As instituições financeiras que não captam depósitos mas que são igualmente reguladas e supervisionadas pelo BdM são classificadas como **sociedades financeiras**.¹ As sociedades financeiras incluem, entre outras, empresas de serviços de pagamento, **empresas de capital de risco, empresas de factoring/leasing, bem como empresas de investimento**.² As instituições de crédito e as sociedades financeiras estão autorizadas pelo BdM a conceder crédito e estão sujeitas aos regulamentos deste banco central.

Supervisão do BdM



¹ Aviso n.º. 3/GBM/2021

² Artigo 6 da lei 20/20.

A lei também define os **operadores de microfinanças** e estabelece que as regras de funcionamento e de controlo desses operadores sejam determinadas por um decreto do Conselho de Ministros.³

Recentemente publicado em 11 de Julho de 2024, o **Decreto do Conselho de Ministros 50/24** estabelece quatro “operadores de microfinanças”: i) microbancos; ii) cooperativas de crédito; iii) **organizações de poupança e crédito** e iv) **operadores de microcrédito**.⁴ As organizações de poupança e crédito só podem mobilizar depósitos dos seus membros, até aos montantes máximos estabelecidos pelo BdM.⁵ Os operadores de microcrédito são instituições que apenas concedem créditos, não estando autorizados a captar depósitos.⁶

Os microbancos e as cooperativas de crédito⁷ estão sujeitos à supervisão prudencial do Banco de Moçambique (ou seja, são equiparados aos bancos comerciais para efeitos de regulamentação e supervisão), enquanto as organizações de poupança e crédito e os operadores de microcrédito – que não são considerados instituições de crédito de pleno direito nos termos da Lei 20/20 – apenas têm de estar registados no BdM e estão unicamente sujeitos ao controlo deste banco central, em vez de uma supervisão completa.⁸ A Lei 20/20 possibilita ao BdM a terceirização da supervisão dos operadores de microcrédito.⁹

O Decreto 50/24 classifica os **microbancos** em quatro tipos: i) caixa geral de poupança e crédito; b) caixa económica; c) caixa de poupança postal; e d) caixa financeira rural. A principal actividade destes microbancos consiste em conceder créditos e produtos de poupança aos seus clientes.¹⁰ Alguns tipos de microbancos estão sujeitos a outras restrições.¹¹

O Decreto 50/24 estabelece ainda que as **cooperativas de crédito** sejam normalmente regulamentadas como quaisquer outras cooperativas, salvo se a sua dimensão e a natureza das operações indicarem o contrário, sendo, neste caso, tratadas como “outros operadores financeiros” e sujeitas às provisões aplicáveis.¹² As cooperativas financeiras só podem conceder empréstimos aos seus próprios membros.¹³

Em suma, o quadro regulatório em vigor em Moçambique permite actualmente a existência de um vasto leque de instituições financeiras e confere ao BdM a autoridade para regular e supervisionar a maioria dessas entidades.

FINANCIAMENTO ALTERNATIVO

Para além de estabelecer as bases para os intermediários financeiros tradicionais, a Lei 20/20 abrange também as instituições de financiamento alternativo. A maioria destes intermediários alternativos é classificada, em termos gerais, como sociedades financeiras. Estas incluem **empresas de gestão de fundos, empresas de capital de risco, empresas de locação financeira, empresas de**

³ Artigo 225 da lei 20/20.

⁴ Os operadores de microfinanças e os operadores de microcrédito são definidos separadamente no decreto.

⁵ Artigo 169 do Decreto.

⁶ Artigo 170 do Decreto.

⁷ Para as cooperativas de crédito de menor dimensão, o BdM pode abrir uma excepção e isentá-las de supervisão integral.

⁸ Artigos 164 e 165 do Decreto.

⁹ Artigo 166 do Decreto.

¹⁰ Artigo 28 do Decreto.

¹¹ A título de exemplo, as caixas de poupança postais não podem conceder créditos utilizando depósitos obtidos junto do público. As caixas financeiras rurais têm de aplicar pelo menos 50% dos seus recursos nas zonas rurais, enquanto as caixas económicas não podem oferecer depósitos a prazo superior a um ano (Artigo 30 do Decreto).

¹² Artigo 31 do Decreto.

¹³ Artigo 42 do Decreto.

factoring e empresas de investimento.¹⁴ As sociedades financeiras só podem exercer actividades autorizadas pela sua legislação específica.¹⁵

Semelhante às instituições de crédito, o Decreto 50/2024 prevê disposições regulamentares adicionais para algumas categorias de sociedades financeiras, tais como as sociedades de pagamento de serviços, as sociedades de gestão de fundos e as sociedades de capital de risco. Para outras categorias – nomeadamente as empresas de locação financeira e de factoring – o regulador publicou ou tenciona publicar decretos regulamentares específicos.

Outros instrumentos financeiros alternativos foram excluídos pela Lei 20/20. Por exemplo, o **crowdfunding**¹⁶ – seja ele de capital ou de dívida – não está actualmente regulamentado em Moçambique. Algumas novas plataformas de crowdfunding entraram na Sandbox¹⁷ do BdM (mais pormenores abaixo), no final, em virtude da falta de um quadro regulatório adequado, foram convidadas pelo BdM a solicitar uma licença de sociedade gestora de fundos.

A Sandbox do BdM

Em 2020, o BdM aprovou a criação de uma Sandbox para permitir a criação de novas empresas (start-ups) inovadoras no sector financeiro.¹⁸ As empresas estão autorizadas a permanecer na Sandbox por um período limitado. Desde 2020, apenas uma empresa – um operador de serviços de pagamento – recebeu a aprovação final para operar sob os regulamentos do BdM. No entanto, o BdM não recebeu muitas candidaturas de novas empresas direccionadas para o crédito. As directrizes do BdM são bastante conservadoras quando se trata de definir o âmbito de aplicação da Sandbox e os sectores em que as novas empresas podem operar.¹⁹ Este facto poderá desencorajar os provedores de financiamento alternativo a tentarem a via da Sandbox para estabelecerem operações em Moçambique.

CONSTATAÇÕES

BANCOS E OUTRAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO

Moçambique possui um quadro regulatório sólido para os bancos e outros provedores de financiamento, baseado em padrões bancários internacionais. Isto tem a vantagem de proteger os depositantes mas, ao mesmo tempo, deixa os actores regulados com pouco espaço para inovar, sobretudo no campo do crédito. Apresentamos, de seguida, uma análise dos principais constrangimentos identificados pelas instituições de crédito regulamentadas no que diz respeito à concessão de crédito às MPME.

ACTIVIDADES DE CONCESSÃO DE CRÉDITO AO ABRIGO DO BASILEIA II

Segundo o actual quadro regulatório em Moçambique, ao realizarem operações de crédito, os bancos e outras instituições de crédito são obrigados a seguir um conjunto de regulamentos bancários

¹⁴ Artigo 6.

¹⁵ Artigo 7.

¹⁶ Crowdfunding, ou financiamento coletivo, é a captação de recursos de um grande número de pessoas através de plataformas online, permitindo que projectos e negócios sejam financiados diretamente pela comunidade. Os principais tipos incluem doações, recompensas, participação accionista e empréstimos.

¹⁷ Sandbox é um ambiente de teste seguro que permite a empresas e startups experimentar novos produtos ou serviços em condições controladas, sem os riscos associados ao funcionamento em um mercado aberto

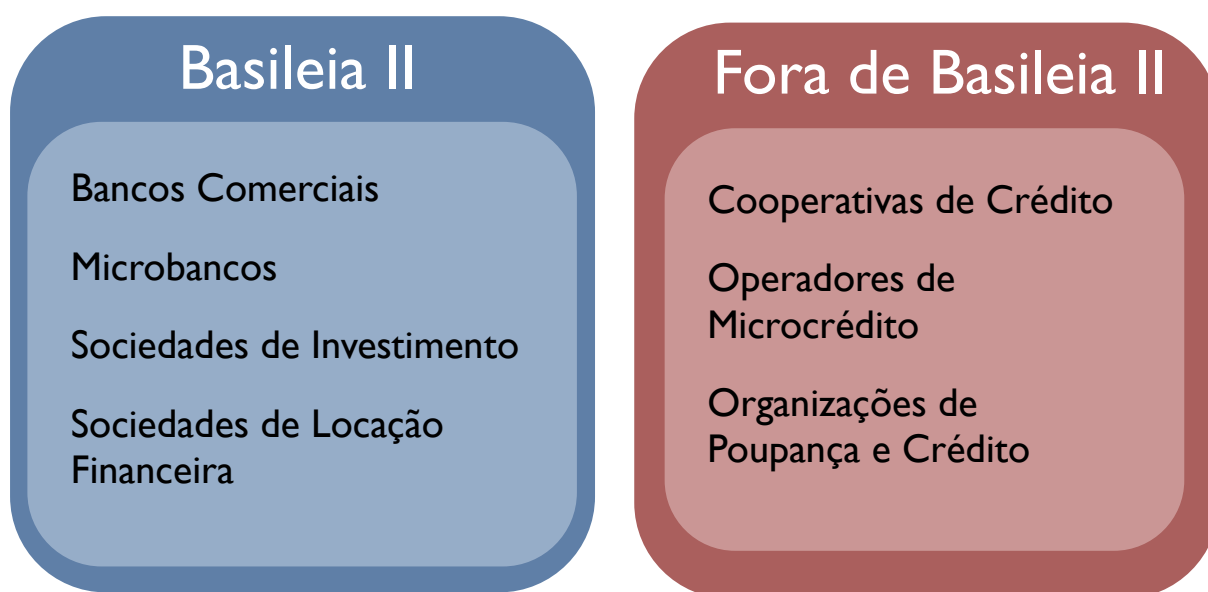
¹⁸ As directrizes relativas à Sandbox foram posteriormente revistas em 2022.

¹⁹ Artigos 4 e 5 do Regulamento de Participação no Sandbox Regulatório do BdM

internacionais (Basileia II), estabelecidos pelo Comité de Supervisão Bancária de Basileia. Em particular, quando concedem empréstimos, as instituições de crédito devem:

- Constituir reservas de capital para riscos de crédito²⁰
- Adoptar políticas de provisão baseadas nas perdas de crédito previstas ²¹

Estas provisões são universalmente adoptadas pelos bancos centrais em todo o mundo, e Moçambique não constitui excepção. No entanto, alguns países impõem os regulamentos de Basileia II apenas aos bancos comerciais, enquanto outros – como Moçambique – optaram por aplicar essas mesmas disposições também aos actores financeiros não sistémicos, como os microbancos e as sociedades de investimento.²² Os regulamentos de Basileia II em Moçambique não se aplicam às cooperativas de crédito, aos operadores de microcrédito, bem como às organizações de poupança e crédito, uma vez que estas instituições não são directamente supervisionadas pelo BdM.



O CUMPRIMENTO DO ÍNDICE DE CAPITAL SOBRE ACTIVOS PONDERADOS PELO RISCO

A **disposição relativa às reservas de capital para riscos de crédito** exige que as instituições financeiras supervisionadas pelo BdM respeitem o chamado rácio de adequação do capital (Capital Adequacy Ratio - CAR), também conhecido por índice de capital sobre activos ponderados pelo risco (Capital to Risk Weighted Assets - CRAR). O numerador da fórmula é representado pelo capital da instituição financeira, enquanto o denominador é calculado adicionando os vários activos e ajustando-os em função dos riscos que lhes estão associados. Por exemplo, se o dinheiro for considerado sem risco, a sua ponderação é de 0%, enquanto as obrigações municipais e o crédito garantido por bens imóveis têm uma ponderação de 100%. Empréstimos de maior risco têm uma ponderação de risco ainda mais elevada (150%).²³ Uma ponderação de risco mais elevada implica a reserva de um maior montante de capital quando se investe nesses activos, facto que influencia a decisão de um banco de investir, ou não, em determinadas áreas de negócio. Por exemplo, se for atribuída uma ponderação

²⁰ Aviso nº 11/GBM/2013

²¹ Aviso nº 16/GBM/2013, que se baseia no IFRS9

²² Artigo 2 do Aviso nº 3/GBM/2021

²³ Aviso nº 11/GBM/2013

de risco mais elevada ao crédito às PME, uma instituição de crédito pode limitar a sua exposição a este sector e desviar os recursos para activos mais eficientes em termos de capital.

PROVISÕES PARA PERDAS DE CRÉDITO PREVISTAS

A imobilização de **provisões para perdas previstas** significa que quando qualquer instituição financeira supervisionada pelo BdM concede empréstimos aos seus clientes, tem de reservar recursos financeiros para cobrir as possíveis perdas decorrentes do não reembolso do crédito. Como se pode ver na tabela abaixo, de acordo com Basileia II, o perfil de risco do devedor é determinado pelo tipo de garantias que a empresa/indivíduo pode oferecer. No caso de clientes cujo crédito é garantido por um imóvel residencial e que pagam dentro do calendário estabelecido, a instituição financeira tem de constituir uma provisão de 2% do valor do crédito. Para os clientes sem garantias que cumprem os prazos de pagamento, a provisão é de 5% do valor do crédito. Conforme a tabela abaixo ilustra, em caso de atrasos nos pagamentos, os níveis de provisão são significativamente mais elevados para os clientes sem garantias do que para os clientes cujo crédito é coberto por algum tipo de garantia (ou seja, bens imobiliários). Por conseguinte, o crédito vencido que não é suportado por uma garantia é significativamente mais oneroso para as instituições financeiras regulamentadas, uma vez que a autoridade reguladora exige que estas constituam níveis mais elevados de provisões financeiras para cobrir as perdas esperadas.

Provisões mínimas para Créditos vencidos em Moçambique (*) (**)					
	Classes de Riscos				
	I	II	III	IV	V
Bens imobiliários (residenciais)	2	5	20	50	100
Bens imobiliários (comerciais)	5	10	35	60	100
Outros tipos de garantias	5	15	40	75	100
Sem garantias	5	15	50	85	100

(*) % do valor do crédito em dívida

(**) Classe I: <30 dias; Classe II: 31 <x<90; Classe III: 91 <x<180; Classe IV: 181 <x<360; Classe V: >360;

A necessidade de respeitar tanto os limites mínimos de CAR, como os requisitos mínimos de provisão estabelecidos pelo Banco de Moçambique constituem um desincentivo, para os intermediários financeiros moçambicanos sujeitos a esta regulamentação, à concessão de empréstimos a segmentos da economia com poucas garantias, tais como as micro, pequenas e médias empresas que operam no sector informal, mulheres empreendedoras e jovens.

GARANTIAS ACEITÁVEIS E RELAÇÃO EMPRÉSTIMO-VALOR

O actual quadro regulatório em Moçambique é também bastante rigoroso no que diz respeito à tipologia de itens/bens que podem servir de garantia de empréstimo. As opções estão limitadas a numerário, instrumentos líquidos (por exemplo, bilhetes do Tesouro), bem como bens imobiliários legalmente registados.²⁴ Em causa está o facto de o quadro regulatório ser o mesmo tanto para as instituições de importância sistémica (por exemplo, bancos) como para os intermediários de importância não sistémica (por exemplo, microbancos, sociedades financeiras).

²⁴ Anexo III, Aviso I I/GBM/2013

Por outro lado, o valor máximo do empréstimo em relação ao valor da garantia (LTV) permitido pelo regulador é de 100%, o que está em sintonia, ou é mesmo superior a algumas outras jurisdições.²⁵

O BDM PODE POTENCIALMENTE DISTANCIAR-SE DA SUA ABORDAGEM “ONE SIZE FITS ALL” DO QUADRO PRUDENCIAL

A Lei 20/20 estabelece que a entidade reguladora (BdM) pode fixar limites prudenciais adaptados à tipologia da instituição supervisionada.²⁶ A lei faz referência explícita às **tecnologias financeiras** (Fintechs), bem como às **instituições de crédito e sociedades financeiras cuja actividade principal é o desenvolvimento da economia nacional**.²⁷ Portanto, a Lei 20/20 faculta ao BdM a opção de se afastar da sua abordagem de “solução única para todos” e criar limites prudenciais adaptados em função da tipologia da instituição supervisionada. Por exemplo, o BdM poderia definir políticas de provisão específicas para as sociedades financeiras exclusivamente provedoras de crédito, (isto é, sem a captação de depósitos), que concedem empréstimos a devedores com poucas garantias (por exemplo, a Gapi-SI, SA). No entanto, o BdM optou por adoptar uma posição conservadora nesta matéria, uma vez que decidiu recentemente que as empresas de locação financeira – que normalmente não representam um risco sistémico para o sector financeiro – também devem estar sujeitas aos requisitos de Basileia II no que toca as provisões para crédito.²⁸

REQUISITOS DE LIQUIDEZ E DE RESERVAS PARA AS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO

Basileia II não é o único obstáculo que impede as instituições de crédito de conceder empréstimos às MPME. As instituições de crédito de Moçambique estão sujeitas a rácios de liquidez muito rigorosos: 25% do passivo total tem de ser aplicado em activos líquidos, essencialmente depósitos junto de outros bancos /BdM ou Bilhetes do Tesouro.²⁹ Para além disso, os bancos também devem constituir reservas obrigatórias: neste momento, o rácio é de 39% do total dos passivos em moeda local. Isto significa que 64% dos passivos das instituições de crédito têm de ser reservados junto do BdM, de outros bancos ou do Estado e não podem ser utilizados para financiar a economia real. Isto deixa os bancos e outras instituições de crédito com apenas 36% dos seus passivos disponíveis para a sua actividade de concessão de crédito. Enquanto os bancos têm outras fontes de receitas (por exemplo, operações cambiais), outras instituições de crédito (como os microbancos) acabam sendo penalizadas por terem de cumprir esses níveis elevados. Estas medidas afectam severamente a possibilidade de os intermediários de menor dimensão concederem empréstimos às MPME.

DOMICILIAÇÃO DE CENTROS DE DADOS

As instituições de crédito e sociedades financeiras moçambicanas não podem armazenar dados num sistema bancário central baseado em nuvem. De acordo com o actual quadro regulatório, os dados têm de ser fisicamente armazenados em Moçambique.³⁰ Os sistemas baseados em nuvem são mais simples, mais baratos e permitem mais facilmente integrações com soluções de banca móvel, o que constitui uma vantagem para a expansão da inclusão financeira. Esta disposição é particularmente dispendiosa para as instituições de menor dimensão (microbancos, sociedades financeiras) que procuram inovar e alargar a sua base de clientes.

²⁵ Aviso 09 GBM/2018

²⁶ Artigo 85.2 da lei 20/20

²⁷ Artigo 85.2 e 85.3 da lei 20/20

²⁸ Artigo 9 AVISO 8/GBM/2023

²⁹ Artigo 9 AVISO 14/GBM/2017

³⁰ Artigo I AVISO 04/GGBM/2003

LIMITE MÁXIMO DO RÁCIO DE CRÉDITO MAL PARADO ESTABELECIDO PELA AUTORIDADE TRIBUTÁRIA

Dos contactos que os consultores mantiveram com provedores de crédito locais, verificou-se ainda que a Autoridade Tributária de Moçambique (AT) impõe um limite máximo (5%) aos créditos mal parados que os intermediários financeiros podem declarar nas demonstrações financeiras que enviam à AT para efeitos fiscais. Caso termine o ano fiscal com um crédito mal parado superior a 5%, um intermediário financeiro terá de reformular as suas demonstrações financeiras (ou seja, reduzir os seus níveis de provisões e aumentar o rendimento bruto no valor correspondente) antes de as apresentar à autoridade tributária.³¹ Esta medida foi introduzida pela AT, tendo em vista limitar a possibilidade de as instituições financeiras sobreavaliarem os seus níveis de crédito mal parado e, por sua vez, as suas provisões para créditos, a fim de pagarem menos impostos.

Este limite máximo não só aumenta os custos para as IF, uma vez que, em caso de incumprimento do rácio de crédito mal parado, têm de reproduzir dois conjuntos de demonstrações financeiras, como também representa uma barreira psicológica para as instituições de crédito. Algumas IF chamam-lhe “uma disposição regulamentar extra não escrita,” que as impede de assumir riscos adicionais, mesmo que respeitem os limites mínimos de CAR estabelecidos pelo BdM.

FINANCIAMENTO ALTERNATIVO

INEXISTÊNCIA DE UM QUADRO PARA OS CREDORES DIGITAIS

Moçambique não dispõe de um quadro jurídico susceptível de promover a concessão de crédito digital. Como já foi referido, as Fintechs são mencionadas na Lei 20/20; no entanto, nesta fase, não existe um quadro específico para as Fintechs activas no espaço do crédito digital. O Decreto 99/2019, que regula os provedores de serviços de pagamento, exclui a possibilidade de essas empresas concederem créditos.³² Nesta fase, as Fintechs em Moçambique só podem distribuir créditos em parceria com um banco ou qualquer outra instituição de crédito, o que, juntamente com a inexistência de um quadro bancário aberto – ver secção sobre as melhores práticas – limita, em muito, a inovação e a concorrência no espaço de empréstimos.

INEXISTÊNCIA DE UM REGULADOR AD-HOC PARA O FINANCIAMENTO ALTERNATIVO

Ao contrário de outros mercados (por exemplo, EUA, Reino Unido, Nigéria, Gana) onde formas alternativas de financiamento são reguladas por entidades específicas, em Moçambique este espaço é supervisionado pelo BdM, o regulador bancário. Com a publicação da Lei 20/20 e do Decreto 50/2024, as autoridades moçambicanas associaram os bancos e outras instituições de crédito às instituições de financiamento alternativo, o que pode gerar confusão entre potenciais investidores que desejam estabelecer instrumentos ou instituições de financiamento alternativo. A criação de uma entidade reguladora e de um quadro regulatório específicos para o financiamento alternativo, poderá estimular a entrada de novos intervenientes no sector em Moçambique (fundos de capital de risco/participações privadas, fundos de dívida privada, credores entre pares, plataformas de financiamento colectivo/crowdfunding, Fintechs, etc.) e impulsionar a concessão de crédito alternativo para as MPME que enfrentam dificuldades de acesso a créditos bancários.

³¹ Esta norma foi introduzida para evitar que os intermediários financeiros sobrevalorizem os seus níveis de provisão – e, por sua vez, diminuam o seu rendimento bruto – para pagarem menos impostos.

³² Os créditos não estão incluídos no Artigo 4 deste Decreto.

INEXISTÊNCIA DE INCENTIVOS FISCAIS PARA IMPULSIONAR O INVESTIMENTO EM NOVAS EMPRESAS (START-UPS)

Os investidores-anjo e outros investidores de negócios em fase inicial em Moçambique não beneficiam de incentivos fiscais quando investem em novas empresas (start-ups). Exemplos de países como o Reino Unido e a África do Sul demonstram que os incentivos fiscais são fundamentais para promover investimentos em empreendimentos de risco – ver secção seguinte para mais detalhes.

ANÁLISE COMPARATIVA

É necessário tornar o quadro regulatório de Moçambique mais flexível para os actuais provedores de crédito às MPME e adoptar a inovação como forma de impulsionar o financiamento alternativo. Para tal, seria necessário flexibilizar as disposições de Basileia II para os intermediários financeiros que não representem um risco sistémico para o país, bem como dar um grande impulso à promoção de instrumentos financeiros alternativos com vista a promover o crédito inclusivo.

Esta secção debruça-se sobre os quadros regulatórios que introduziram regras mais flexíveis em torno das políticas de provisão de Basileia II, ou que conseguiram desenvolver regulamentos adaptados especificamente ao financiamento alternativo.

BANCOS E OUTRAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO

POLÍTICAS DE PROVISÃO DE EMPRÉSTIMOS MENOS RIGOROSAS: EXEMPLOS DA NIGÉRIA E DO QUÉNIA

Como já foi anteriormente referido, as políticas de provisão em Moçambique estão alinhadas com as Normas Internacionais de Informação Financeira – IFRS9. Este facto é válido para todos os bancos e instituições de crédito, ou seja, intermediários financeiros que captam depósitos e que são supervisionados pelo BdM. Embora faça sentido dar instruções aos bancos comerciais para respeitarem as Normas Internacionais de Informação Financeira – IFRS9 – para proteger o dinheiro dos depositantes, as empresas financeiras de menor dimensão, como os microbancos e algumas sociedades financeiras (como é o caso da GAPI, etc.), que não representam um risco sistémico para o país, poderiam ser autorizadas a constituir provisões mais baixas para o crédito de maior risco, o que, por sua vez, as incentivará a conceder crédito a empresas com garantias insuficientes.

O quadro seguinte mostra que a política moçambicana de provisões para os credores das MPME é significativamente mais restritiva do que em outros países. Na Nigéria, por exemplo, os requisitos de provisão para os Bancos de Microfinanças (BMF) – credores que aceitam depósitos de MPME, semelhantes aos microbancos moçambicanos – não dependem da qualidade das garantias de empréstimo constituídas, mas apenas do número de dias de pagamentos em falta. O mesmo acontece no Quénia, onde os bancos de microfinanças que aceitam depósitos estão sujeitos a requisitos de provisão mais baixos do que em Moçambique para quase todas as classes de risco (ver tabela que se segue).

Provisões para Activos Classificados (% do Crédito) – Exemplos da África Subsaariana					
Classes de Riscos	I	II	III	IV	V
Moçambique (outros tipos de garantias)	5	15	40	75	100
Moçambique (sem garantias)	5	15	50	85	100
Nigéria	1	5	20	50	100
Quénia	1	5	25	75	100

Fontes: (i) Directrizes regulamentares revistas para os BMF na Nigéria; (ii) Regulamentos das Instituições Microfinanceiras (IMF) que Aceitam Depósitos, Banco Central do Quénia

REQUISITOS DE GARANTIAS MAIS FLEXÍVEIS NA NIGÉRIA (E NO GANA)

A Nigéria e o Gana possuem uma lista de garantias mais flexíveis do que Moçambique. Os bancos de microfinanças na Nigéria estão autorizados a incluir garantias de grupo, bem como garantias de terceiros, como parte das garantias dos seus empréstimos.³³ O Gana autorizou recentemente que os bancos e as sociedades de poupança e crédito incluíssem os veículos automóveis, as instalações e equipamentos no cálculo da relação empréstimo-valor (LTV).³⁴

FINANCIAMENTO ALTERNATIVO

Dada a falta de apetite, bem como de incentivos regulamentares para os credores tradicionais servirem as MPME, há espaço em Moçambique para apoiar as instituições de financiamento alternativo que preencham parte do vazio existente. Exemplos internacionais de países onde os instrumentos financeiros alternativos prosperaram comprovam a importância de um quadro regulatório favorável, aberto a modelos de negócio inovadores que estimulem a inclusão financeira.

TECNOLOGIAS FINANCEIRAS (FINTECHS)

BANCA ABERTA (OPEN BANKING)³⁵

A banca aberta atraiu a atenção das entidades reguladoras a nível mundial, com muitas autoridades a explorarem a forma como esses programas podem estimular uma maior concorrência e escolha do cliente e concretizar o potencial dos serviços financeiros digitais. A banca aberta no contexto de um quadro regulatório refere-se a um conjunto normalizado de protocolos de partilha, na maioria dos casos utilizando uma Interface de Programação de Aplicativos (API), através do qual os bancos e outras instituições financeiras tradicionais dão aos clientes e a terceiros um acesso digital fácil aos seus dados financeiros. Ao abrir o acesso aos dados dos clientes, os bancos podem incentivar a entrada de novos operadores no mercado, incluindo as novas empresas (start-ups) de tecnologias financeiras, que muitas vezes são mais ágeis e inovadoras do que as instituições financeiras tradicionais.

Actualmente, não existe regulamentação para a banca aberta em Moçambique, o que limita fortemente a inovação no espaço da inclusão financeira. A título de exemplo, uma tecnologia financeira pode desenvolver um produto de poupança baseado em telemóvel concebido para pequenos agricultores, ou um produto de micro-crédito adaptado às necessidades das pequenas empresas.

A Austrália, Hong Kong e Singapura são exemplos proeminentes de quadros de banca aberta ou de API aberta centrados na normalização das API. Em África, o Banco Central da Nigéria (CBN) publicou

³³ Directrizes regulamentares revistas para as IFM na Nigéria (Art. 8.2.1)

³⁴ Orientações de supervisão ao abrigo da Secção 62 da Lei 930 – colaterais elegíveis (Art. 3.2)

³⁵ CCAF (2021)

um Quadro Regulatório para a Banca Aberta em 2021. O quadro possui um vasto âmbito de aplicação e é indicado como aplicável aos serviços bancários e outros serviços conexos, nomeadamente: i) serviços de pagamentos e remessas; ii) serviços de cobrança e desembolso; iii) captação de depósitos; iv) crédito; v) aconselhamento e gestão de finanças pessoais; vi) notação/pontuação de crédito; vii) locação financeira/compra a prazo; e viii) hipotecas.

A natureza da banca aberta necessita de quadros robustos de protecção de dados e de cibersegurança no sector financeiro em geral, a fim de garantir que a partilha de dados e de informação seja feita de forma segura. Este facto deve ser tido em conta pelas autoridades moçambicanas aquando da elaboração da regulamentação da banca aberta.

FINANCIAMENTO COLECTIVO/CROWDFUNDING NA NIGÉRIA E NO GANA³⁶

O financiamento colectivo (crowdfunding) abrange o crédito entre pares (peer-to-peer – P2P) e o financiamento colectivo de capital. O empréstimo entre pares (P2P) é um termo que descreve modelos de negócio em que um grupo de investidores individuais ou institucionais concede um crédito a um consumidor ou a uma empresa. Na sua forma mais ortodoxa, a plataforma de créditos P2P actua como um mercado que liga o mutuário e os investidores. Financiamento colectivo/ crowdfunding de capital é um termo que descreve modelos de negócio em que indivíduos e/ou financiadores institucionais compram acções emitidas por uma empresa.

O financiamento colectivo de capital é normalmente realizado através de uma plataforma online intermediária que facilita a venda de títulos ou ‘participações’ numa empresa (normalmente uma empresa em fase inicial) a investidores sofisticados, institucionais e de retalho. Este tipo de financiamento é ainda incipiente em grande parte da África Subsaariana.

Na Nigéria, o financiamento colectivo de capital era anteriormente ilegal, ao abrigo da Secção 67 da Lei do Investimento e Valores Mobiliários, que proíbe a emissão de valores mobiliários por empresas privadas. Com base nisso, a Comissão de Valores Mobiliários (SEC) proibiu as plataformas deste tipo de financiamento em 2016. No recente Roteiro de FinTech da SEC, esta Comissão recomendou que o financiamento colectivo baseado em juros fosse regulamentado pelo CBN e indicou que estas transacções deveriam ser reguladas pela SEC. Em sintonia com esta recomendação, em 21 de Janeiro de 2021, a SEC lançou um quadro regulatório específico para o financiamento colectivo de capital e entre pares, as Regras e Regulamentos de Financiamento Colectivo. O exemplo da Nigéria foi rapidamente seguido pelo Gana (ver caixa a seguir).

Directrizes para o Financiamento Colectivo no Gana³⁷

Em Setembro de 2023, a Comissão de Valores Mobiliários (SEC) do Gana publicou o esboço das suas directrizes de financiamento colectivo (crowdfunding) com o objectivo de impulsionar o investimento local em start-ups e pequenas empresas. Os provedores de capital local podem obter licença para arrecadar até 6 milhões de GHS (cerca de 400 mil dólares) de investidores individuais para um único negócio ou para um veículo de investimento. Para projectos agrícolas o montante é mais elevado, atingindo 10 milhões de GHS (cerca de 630 mil dólares). As directrizes permitem às empresas angariar capital, dívida e 15 outros instrumentos de investimento. Qualquer veículo de investimento pode angariar fundos, desde cooperativas a empresas.

³⁶ CCAF (2021) FinTech Regulation in Sub-Saharan Africa, Cambridge Centre for Alternative Finance

³⁷ <https://sec.gov.gh/drafts/>

FORTALECIMENTO DO QUADRO REGULATÓRIO DOS CREDORES DIGITAIS: O CASO DO QUÉNIA

Embora seja fundamental, promover a banca aberta não será suficiente para colmatar o défice de crédito das MPME, a menos que sejam tomadas medidas adicionais destinadas a estimular a inovação no espaço de crédito alternativo. No Quénia, a Lei do Banco Central foi alterada em 2021 para permitir que este banco supervisione as operações dos credores digitais. No ano seguinte (2022), o banco central emitiu os Regulamentos dos Provedores de Crédito Digital de 2022, que estabelecem os requisitos de licenciamento para os credores digitais no Quénia. Caso Moçambique adopte um quadro semelhante, abrirá caminho para que os credores digitais internacionais se instalem no país ao abrigo de um conjunto de regras claramente estabelecidas.

FUNDOS DE INVESTIMENTO

INCENTIVOS AOS INVESTIDORES PARA IMPULSIONAR O SECTOR DO CAPITAL DE RISCO

Os incentivos financeiros oferecidos aos investidores são essenciais para o desenvolvimento do sector de capital de risco. São muitos os exemplos de incentivos fiscais e não fiscais concedidos em todo o mundo a investidores institucionais e retalhistas para investirem em novas empresas de alto risco. A caixa abaixo ilustra o caso da África do Sul, com a sua disposição da Secção 12J destinada a atrair investidores de retalho para o financiamento de novas empresas. No Reino Unido, o governo criou duas iniciativas que visam apoiar os investimentos em novas empresas: o SEIS – Seed Enterprise Investment Scheme (Sistema de Investimento Semente em Novas Empresas) e o Enterprise Investment Scheme (Sistema de Investimento Empresarial) (EIS).

Secção 12J na África do Sul: um impulso para o sector local do capital de risco

A África do Sul incentivou os contribuintes a investirem na economia através de uma **Sociedade de Capital de Risco (VCC)**, aprovada ao abrigo da **Secção 12J** (Secção 12J VCC). A Secção 12J da Lei do Imposto sobre o Rendimento da África do Sul permitia a um investidor deduzir o montante total investido numa VCC da Secção 12J do seu rendimento tributável para o ano fiscal específico. Ao aderir a este regime, o investidor beneficiava tanto da dedução fiscal como do retorno do seu investimento total. O registo como FSP – Financial Services Provider (Provedor de Serviços Financeiros) junto da FSCA – Financial Sector Conduct Authority (a entidade reguladora do sector) – constituía um pré-requisito para as Sociedades de Capital de Risco da Secção 12J, e todas estas Sociedades tinham de ser aprovadas pela SARS – South African Revenue Service (Autoridade Tributária da África do Sul) como Sociedades de Capital de Risco. As VCC da Secção 12J geriam investimentos em empresas elegíveis com o único propósito de estimular o investimento em pequenas e médias empresas (PME) locais, sendo o objectivo último o de conduzir ao crescimento do PIB e à criação de emprego. Uma ressalva deste regime é o facto de os investidores terem de manter as acções de uma VCC da Secção 12J durante um período mínimo de cinco anos, a fim de poderem reter a dedução fiscal do montante do investimento inicial.

DEFINIÇÃO DE METAS DE AFECTAÇÃO PARA OS FUNDOS DE PENSÕES

Muitos quadros regulatórios em todo o mundo têm disposições sobre a afectação de activos para obrigar os fundos de pensões a diversificarem os seus investimentos, deixando de investir em títulos do Estado. Os activos alternativos fazem normalmente parte dessas políticas de diversificação. Na África do Sul, por exemplo, o limite global de afectação de activos alternativos está limitado a 27,5%,

mas os fundos de pensões são livres de investir numa série de tipos de activos, incluindo obrigações e entidades cotadas e não cotadas.³⁸ No Gana, a alocação a alternativas é fixada em 25% da carteira total dos fundos de pensões.³⁹

RECOMENDAÇÕES

Seria benéfico que os doadores, as autoridades legislativas e o regulador colaborassem para aprimorar e modernizar o quadro regulatório destinado aos credores das MPME moçambicanas, incluindo instituições de crédito e credores de financiamento alternativo.

DEFINIR DISPOSIÇÕES MAIS FLEXÍVEIS PARA AS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO NÃO SISTÉMICAS

As disposições constantes no Acordo de Basileia II protegem efectivamente os depositantes, mas desincentivam as instituições de crédito de conceder créditos a PME que não possuam garantias reais. O Artigo 85.º da Lei 20/20 confere ao BdM a possibilidade de fixar limites prudenciais adaptados à tipologia da instituição objecto de supervisão. Portanto, o regulador pode definir disposições mais flexíveis para as instituições de crédito não sistémicas – tais como os microbancos – e as sociedades financeiras **cuja actividade principal é o desenvolvimento da economia nacional**. Tal deve incluir, entre outras, medidas: i) limites de provisão mais baixos para empréstimos a MPME com garantias insuficientes; ii) requisitos de liquidez e de reservas mais baixos do que os aplicáveis às instituições de crédito de importância sistémica; e iii) garantias mais flexíveis (por exemplo, um terceiro, avalista).

MELHORAR AS INFRA-ESTRUTURAS DE CRÉDITO PARA OS INTERVENIENTES NO FINANCIAMENTO ALTERNATIVO

O documento mostra que Moçambique carece actualmente de peças-chave legislativas que permitam aos credores de financiamento alternativo – sobretudo os do espaço digital – oferecer produtos personalizados aos seus clientes. Particularmente, o país precisa de: i) uma lei de banca aberta; ii) uma lei de financiamento colectivo/crowdfunding; e iii) um quadro legal para os provedores de crédito digital.

CONCLUSÕES

O quadro regulatório e de políticas desempenha um papel fundamental na promoção do crédito às MPME. Um ambiente regulatório claro e estável que abrace a inovação, mitigando simultaneamente os riscos sistémicos, constitui uma condição prévia para estimular o crédito às MPME em Moçambique. Com base em exemplos de outros países, o presente documento defende disposições mais flexíveis para os intermediários financeiros não sistémicos, bem como medidas regulamentares inovadoras tendentes a impulsionar o financiamento alternativo como forma de aumentar o crédito às MPME em Moçambique.

Os consultores sugerem que os resultados desta avaliação do quadro regulatório sejam discutidos com os reguladores e que as conclusões sejam divulgadas entre os parceiros de cooperação por forma

³⁸ Regulamento 28 da Lei dos Fundos de Pensões

³⁹ Directrizes sobre Investimentos dos Fundos de Pensões Nacionais dos Níveis 2 e 3, Artigo 9

a estimular o debate sobre a necessidade de criar um quadro regulatório mais flexível e mais inovador para a inclusão financeira em Moçambique.

ANEXOS

ANEXO A: LISTA DE INSTITUIÇÕES ENTREVISTADAS

- African Private Capital Association (AVCA)
- Associação Moçambicana de Bancos (AMB)
- Associação Moçambicana de Operadores de Microfinanças (AMOMIF)
- Banco de Moçambique
- Business Financial Solutions (BFS)
- FSDMoç
- Fundo de Garantia Mutuária (FGM)
- Futuro Mcb
- GAPI
- GIZ
- Hollard Mozambique
- KfW
- Microbanco Confiança
- Mozambique Fintech Association
- Pertence
- Ribeiro Carla (Lawyer)
- Southern African Venture Capital and Private Equity Association (SAVCA)
- The World Bank Group
- USAID SPEED