

Bancos de Desenvolvimento e Moçambique

Documento para Discussão

INTRODUÇÃO

Moçambique encontra-se a avaliar uma proposta no sentido de estabelecer uma Instituição de Finanças para o Desenvolvimento (IFD), uma empresa de crédito de segundo nível do sector privado que trabalharia com uma série de instituições de crédito. O que os fazedores das políticas devem ter em mente ao avaliar os riscos e os benefícios de uma instituição de desenvolvimento financeiro? Uma análise do objectivo das IFDs e da experiência destas nos países em desenvolvimento pode contribuir para responder a esta questão.

ANTECEDENTES

O apoio ao empreendimento depende de uma série de instituições e da existência de uma economia rural que possa sustentar a dívida. Raramente um elemento importante para a actividade financeira na estrutura global de um país, as IFDs providenciam crédito aos sectores económicos não devidamente servidos, mas merecedores, suplementando os bancos e instituições financeiras não bancueiras, tais como as cooperativas e de crédito, leasing e empresas que cedem os seus créditos a uma entidade especializada para efectuar a cobrança. Os bancos de desenvolvimento industrial, que providenciam capital de longo prazo à indústria, situavam-se entre os primeiros e os maiores. Os bancos têm como enfoque a produção agrícola, a habitação e as pequenas empresas;

Muitos bancos de desenvolvimento nos países industrializados são privados. Estes bancos tipicamente obtêm os seus fundos a longo prazo através da venda de obrigações ou da disponibilização de serviços de poupança a longo prazo. Isto corresponde ao crédito a longo prazo que muitas vezes realizam. A experiência recolhida das IFDs dos países industrializados é mista — muitas não tiveram sucesso ou requerem um subsídio contínuo e a sua contribuição para o crescimento nacional é controversa. Nos países em desenvolvimento, gozaram de alguma popularidade, especialmente devido à promoção do Banco Mundial.

EXPERIÊNCIA NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Os doadores, e o Banco Mundial em particular, promoveram bancos especializados na década de 60 e de 70. A maior parte destes bancos quer se dedicassem ao desenvolvimento industrial, quer ao agrícola, enfrentaram sérias dificuldades e muitos fracassaram.

Na última década, o interesse pelos bancos de desenvolvimento ressurgiu, muitas vezes com capitais privados e com enfoque no micro-crédito. Alguns bancos de desenvolvimento, incluindo os do sector público, tornaram-se bancos comerciais de grande dimensão e de sucesso – perdendo a sua especialização inicial em financiamento de projectos ou do desenvolvimento, assim como o seu enfoque social. O Banco de Desenvolvimento de Singapura situa-se entre os que tiveram êxito. Na Índia, o ICICI tornou-se num banco comercial de vanguarda e o IDBI seguirá o mesmo caminho. O financiamento agrícola está reservado para o NABARD, altamente subsidiado, e o financiamento às pequenas empresas para o SIDBI. Reconhece-se que estes dois são extremamente ineficientes e apenas servem uma pequena parte da sua potencial clientela. Os críticos alegam que eles bloqueiam a entrada de instituições financeiras que podiam competir com eles, apontando para o papel eficaz dos credores informais ao prestarem serviços a estes potenciais clientes.

O Banco Rakyat Indonesia (BRI), um banco para o desenvolvimento, se não de desenvolvimento, só registou sucessos nas suas actividades de micro-crédito (empréstimos inferiores a \$5.000), que correspondem a um terço do seu total. A maior parte dos seus créditos de valores mais significativos estava em mora e o governo teve que recapitalizá-lo.

A experiência do Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (BNDES) do Brasil parece, na generalidade, positiva, embora tenha sido sujeita a críticas nos últimos anos por impedir a existência potenciais instituições de financiamento dos projectos privados e fontes de financiamento. Não obstante, o banco tem sido honesto e apenas moderadamente politizado, gozando de um nível relativamente baixo de créditos vencidos e não pagos, ao mesmo tempo que concede muitos micro-créditos.

A experiência dos bancos estatais em África foi pior do que a da Ásia. O governo da Zâmbia não consegue arranjar comprador para o Zanavac. Os bancos de desenvolvimento estatais do Malawi e da Tanzania reduziram o seu crédito para níveis relativamente baixos. Muitos países possuem pequenas IFDs, com um forte contributo e subsídio dos doadores a constituir uma pequena parte do seu crédito total.

Tal como acontece noutros países, o BNDA do Malawi tem a reputação de estar a conseguir bons resultados como financiador de segundo nível dos bancos de microfinanças das aldeias financiados por ONGs, como é o caso do Banco Nacional de Microfinanças da Tanzania, recentemente privatizado. Mais perto de Moçambique, os bancos de desenvolvimento provincial sul africanos ainda se encontram numa situação difícil (2002), tal como é reportado no Relatório Strauss, embora o Ithala no Kwazulu-Natal se tenha reorganizado e esteja a conseguir melhores resultados. O conceituado Botswana Development Corporation não é um banco e serve essencialmente as grandes empresas. Tal como o BRI, sobreviveu apenas por se concentrar em microfinanças.

O Banco de Desenvolvimento da África do Sul, inicialmente uma instituição destinada a financiar a infra-estrutura local e municipal, que registava um número insuficiente de mercados de obrigações adequados, começou a diversificar-se para a concessão de créditos internacionais em apoio à expansão das empresas sul-africanas no mercado da SADC. Embora os seus rácios financeiros sejam provavelmente sustentáveis, eles são demasiado baixos para que qualquer banco comercial os consiga sustentar utilizando apenas fundos privados e capitais próprios, sem recorrer ao apoio do governo. Em Moçambique, muitos pensaram que as IFDs eram um desastre e insistiram na sua liquidação. No geral, as IFDs que demonstraram um bom desempenho tornaram-se bancos universais, ou não tiveram tanto sucesso e envolveram-se em actividades de microfinanças. Em ambos os casos, elas são frequentemente privatizadas.

O micro-crédito em Moçambique, incluindo nas zonas rurais, tem estado a expandir-se rapidamente. Parece que os fundos podem ser disponibilizados logo que as instituições financeiras apropriadas e com capacidade administrativa se expandam – assim, o banco de desenvolvimento proposto não pretende lidar com quaisquer lacunas no micro-crédito. Pelo contrário, pretende abordar os problemas de crédito (a "projectos") a longo prazo, crédito a pequenas e médias empresas e crédito à produção agrícola.

AGRICULTURA E PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS

Estão em causa três aspectos no fracasso dos mercados de crédito:

- O financiamento aos projectos, que é normalmente de grande escala e pode ser financiado a partir de mercados internacionais;
- O financiamento de capitais de especulação, que é essencialmente de alto risco e normalmente feito a partir de capitais próprios; e
- Financiamento de rotina, de exploração, que uma série de bancos já adoptou.

Sem dúvidas que as lacunas no sistema devem ser preenchidas, mas para os devedores de grande escala, estas lacunas não constituem necessariamente um problema.

As pequenas e médias empresas (PMEs) e a agricultura representam um caso diferente. As dificuldades com a agricultura e o crédito de pequena escala, bem como os sucessos registados nas microfinanças têm sido particularmente frustrantes. Em ambos os casos, e incluindo também o crédito à habitação, foram investigadas formas de desenvolver formatos semelhantes bem sucedidos para o crédito.

A disponibilização eficaz do crédito depende da identificação (1) de mutuários merecedores de crédito e (2) de fundos que possam ser emprestados, incluindo os provenientes do orçamento do Estado. O plano de negócios para uma nova instituição deve identificar segmentos de mutuários não devidamente servidos que pode abarcar de uma forma lucrativa. Muitas vezes, outros factores que não o crédito limitam a expansão de uma empresa; pelo contrário, se existirem oportunidades lucrativas, elas são normalmente exploradas e, por vezes, o crédito é conseguido para mutuários não servidos e não merecedores deste. Talvez exista uma procura não muito eficaz de crédito com as actuais taxas de juros. Um estudo do Banco Mundial recentemente realizado sugere que esta situação existe nas pequenas empresas da Tanzânia, mas a maior parte das pequenas empresas participantes no inquérito noutros países conseguiu encontrar formas de responder às oportunidades de negócios. Do mesmo modo, estudos de pequenos mutuários bancáveis realizados nas zonas rurais da Indonésia demonstram que muitos não se têm mostrado interessados em contrair empréstimos.

Logo que se tenham identificado clientes de crédito não devidamente servidos, as diferentes agências, (por exemplo, cooperativas, programas de ONGs, bancos comerciais ou de desenvolvimento e instituições financeiras não bancárias, tais como as empresas de leasing) devem oferecer os seus serviços, sujeitos aos testes do mercado. Estando ligados ao sistema bancário – aos fundos tomados de empréstimo do público em geral – é necessário que estas agências sigam uma política de crédito prudente e financeiramente sustentável. Se forem para além disso, devem recorrer aos seus próprios orçamentos ou a fundos doados por instituições de beneficência e tornar o elemento concessional explícito e justificado.

O alargamento do âmbito do crédito através de novos instrumentos financeiros – novas formas de concessão de crédito – exige uma base de prudência, assim como:

1. Novas formas de colateral que permitam aos mutuantes sentirem-se seguros. As formas mais dramáticas incluem garantias mútuas, tais como em microfinanças, mas as formas que envolvem o leasing, o crédito nos recebimentos dos armazéns, as facturas dos despachantes, remessas ou facturas a receber mostraram-se todas eficazes.
2. O crédito que faz uso da cadeia de produção e está direccionado aos elementos da cadeia que são mais responsabilizados (por exemplo grossistas, agentes de factores de produção, despachantes).

Contudo, as agências burocráticas estatais não demonstraram agilidade no tratamento do crédito inovador. Muitas vezes, os melhores mutuantes são os que têm um papel a desempenhar como despachantes, comerciantes ou fontes de factores de produção.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Um mutuante de segundo nível do sector público poderia trabalhar com todas as potenciais agências, tal como foi proposto para Moçambique. A criação de uma nova IFD é arriscada e, tal como já foi visto, as IFDs têm um registo de maus resultados. É necessário satisfazer muitas condições prévias e os esforços no sentido de constituir uma IFD frequentemente resultam num fracasso bem caro. O IFD deve ter fundos garantidos para as suas actividades; uma curva de aprendizagem para o pessoal e os gestores é compreensível. As recomendações propostas para Moçambique são as seguintes:

- **Não é recomendada uma entidade nova de segundo nível do sector público** – a criação de uma entidade nova de segundo nível do sector público em Moçambique poderia ser rápida, mas esta não é a experiência normal das instituições públicas – em especial porque o perigo é que os que procuram rendas especuladoras irão consegui-las. É preferível contar com várias instituições promissoras (por exemplo o micro-crédito, as empresas rurais, as pequenas e médias empresas).
- **Pequeno fundo flexível de segundo nível** – talvez Moçambique devesse começar por um pequeno fundo flexível de segundo nível que possa demonstrar a sua prudência e agilidade antes de obter valores monetários avultados para conceder créditos. Este tipo de fundos não é pouco comum nos esforços de desenvolvimento, embora isolá-los das pressões políticas por vezes requeira medidas extremas, tais como a sua operação por uma instituição expatriada. Em qualquer dos casos, se a IFD tomar de empréstimo fundos que devem ser reembolsados, ela deve seguir normas rigorosas em relação a taxas de juro remuneradoras e ao pagamento atempado. Caso contrário, irá ameaçar a estabilidade do sistema financeiro – que, como Moçambique bem sabe, pode ser caro e destrutivo.