

ACESSO AO FINANCIAMENTO PARA INVESTIMENTO E CAPITAL DE TRABALHO



Elaborado para o Banco Mundial e para o Governo de Timor-Leste
por John Conroy

TIMOR-LESTE

**ACESSO AO FINANCIAMENTO
PARA
INVESTIMENTO E CAPITAL DE TRABALHO**

Elaborado para o Banco Mundial e para o Governo de Timor-Leste

por John Conroy

Lista de Abreviaturas

ADB	Banco de Desenvolvimento Asiático
AMFITIL	Associação Microfinanças de Timor-Leste
ABP/BPA	Autoridade de Pagamentos Bancários
CEP	Projecto de Capacitação Comunitária
CGD	Caixa Geral de Depositos (previously Banco National Ultramarino, BNU)
CU	União de Crêditos
GDP	Produto Doméstico Grosso
GoTL	Governo de Timor-Leste
IFC	Cooperação Internacional de Finanças
IMfTL	Instituição Microfinanças de Timor-Leste
MFI	Instituição de Microfinanças
SEP	Projecto de Pequenos Empreendimentos
PEDF	Facilidade de Desenvolvimento de Empreendimento do Pacífico
PSD	Desenvolvimento do Sector Privado
SIP	Programa do Sector de Investimento
TFET	Fundo de Garantia para East Timor
WOCCU	Concelho Mundial de União de Crêditos

Índice

Sumário Executivo.....	4
Recomendações	9
1. Introdução.....	17
2. Questões estruturais	19
3. Questões conceituais e de definição.....	23
3.1. <i>O significado de “desenvolvimento do sector privado”, em Timor-Leste</i>	<i>23</i>
3.2. <i>O Sector informal e a desvantagem do custo dos salários</i>	<i>25</i>
4. Visão ampla do Sector Financeiro.....	26
5. A procura de serviços financeiros	31
6. Fornecimento de Serviços Financeiros: os bancos comerciais.....	34
7. Fornecimento de Serviços Financeiros: o potencial para a entrada de novos bancos comerciais ...	38
8. Fornecimento de Serviços Financeiros: O Instituto de Microfinanças de Timor-Leste.....	42
8.1. <i>História e objectivos</i>	<i>42</i>
8.2. <i>Tamanho e âmbito das operações.....</i>	<i>43</i>
9. Fornecimento de Serviços Financeiros: o sub-sector da microfinança	45
<i>Quadro 4.....</i>	<i>46</i>
10. Fornecimento de Serviços Financeiros: outras fontes	50
11. Avaliação: a proporção dos serviços financeiros em Timor-Leste	54
11.1 <i>‘Grandes’ e médias empresas.....</i>	<i>54</i>
11.2 <i>Pequenas - e micro-empresas (incluindo sector informal urbano).....</i>	<i>55</i>
11.3. <i>Empresas domesticas rurais</i>	<i>57</i>

Sumário Executivo

Este estudo discute a necessidade de um ambiente político que apoie o dinamismo do sector informal urbano e a transição rápida de uma agricultura de subsistência para uma agricultura de mercado. Estas políticas deverão incluir medidas que facilitem o acesso aos serviços financeiros para as famílias, que são a espinha dorsal da economia informal e de subsistência.

A economia de Timor-Leste está dividida entre um sector agrícola onde se encontram cerca de 80% dos trabalhadores, com a maioria destes dependentes de uma produção de subsistência, e um sector não-agrícola em que as micro – e pequenas, empresas estão em esmagadora maioria. A maior parte das empresas urbanas operam num meio informal, enquanto que tanto no sector agrícola como no não agrícola a família é a unidade básica de actividade.

Com apenas cerca de 40.000 trabalhadores no sector privado e perto de 15.000 potenciais novas entradas no mercado de trabalho anualmente, há graves limitações à capacidade do sector não-agrícola em oferecer empregos remunerados a novos elementos à procura de emprego. Nestas circunstâncias, é pertinente perguntar-se: qual é o significado do “desenvolvimento do sector privado” em Timor-Leste? Com um elemento de subsistência rural remanescente, de grandes proporções, é apropriado começar o desenvolvimento do sector privado ali. A diversificação e rentabilização da produção agrícola é crucial para se elevar o rendimento rural. O acesso aos serviços financeiros é necessário para o sector privado ainda em estado embrionário para apoiar a produção comercial e o fornecimento de bens manufacturados a uma economia rural a efectuar a sua transição da subsistência para a economia de mercado.

Para além da agricultura, as empresas “informais” formam o maior componente do sector não-agrícola. A distinção entre a actividade das empresas formais e não-formais é problemática em Timor-Leste. Enquanto que o registo de negócios poderá fornecer alguma elucidação sobre a extensão da actividade das empresas formais, mesmo muitas das entidades registadas patenteiam características “informais”, em termos de escala, uso de mão-de-obra familiar, operações domésticas, tecnologias e outros critérios. Mesmo que todas as empresas “formais” se encontrem registadas, nem todas as entidades registadas em Timor-Leste podem ser vistas como formais. O número de trabalhadores empregues, fornece alguma luz sobre a divisão formal/informal. Entre as empresas formais (i.e. registadas), enquanto que mais de 70% têm menos de 10 empregados, quase 20% têm entre 10 a 20 trabalhadores. Entre as empresas informais (i.e. não-registadas) ligeiramente mais de 50% têm um único trabalhador. A distinção deve então ser feita entre o pequeno e o muito pequeno; mesmo no sector “formal”, mais de 90% das entidades registadas possuem menos de 20 trabalhadores. Assim, mesmo a maioria das empresas formais estão de enquadradas pela definição de micro-empresa.

Em 2004, cerca de metade das empresas informais (não-registadas) ficou-se por uma facturação anual inferior a US\$1.000,00. Mas mesmo no sector formal (ou registado) mais de 15% das entidades tiveram facturações inferiores a esse valor. As empresas

urbanas, tanto formais como informais, ocuparam-se principalmente em actividades comerciais. Um nível baixo e capital inicial categoriza ambos os grupos. Cerca de um quarto das empresas formais, mas a 90% do sector informal, começaram a operar com um capital inicial inferior a cem Dólares Americanos (US\$100,00). Poucos empresários de qualquer das categorias tiveram acesso a fontes não-pessoais ou não-familiares para realizarem o seu capital inicial, o que sugere um extremamente limitado recurso a fontes institucionais de financiamento e um potencialmente substancial mercado para os serviços de mini-finanças.

Na economia urbana, a maioria da actividade económica informal está estagnada e tem um carácter banalizado. Um sector informal mais dinâmico com melhores condições de acesso aos serviços financeiros teria benefícios, incluindo o aumento de alternativas para o emprego remunerado, uma distribuição mais equilibrada das receitas e um melhor suprimento de bens e serviços nos cabazes de consumo dos cidadãos urbanos. Um maior fornecimento e diversificação do sector informal apoiará as políticas de contenção salarial estudadas com a intenção de reduzir a existente desvantagem do custo salarial relativo de Timor-Leste.

O sistema financeiro formal ainda tem um alcance limitado. Consiste essencialmente no sistema bancário: três bancos comerciais, cada um sendo uma filial de uma instituição estrangeira, e uma instituição local a operar com uma licença bancária limitada. Cada um destes bancos serve um mercado distinto mas limitado, inserido numa população global muito maior. As funções reguladoras e de supervisão são efectuadas pela Autoridade Bancária e de Pagamentos (o ABP).

Não existe nenhuma instituição financeira não-bancária sujeita à supervisão do BPA e não existe nenhuma companhia de seguros em Timor-Leste, nem nenhuma entidade de financiamento em leasing. Para além das instituições formais, regulamentadas, existem instituições de micro-finanças (IMfs), poupança e cooperativas de empréstimos, e casas de penhores. As IMfs, se bem que de pequena importância em termos de US Dólares, conseguiram alcançar entre um quinto e um quarto da população pobre. Existem ainda mecanismos informais que fornecem outros serviços financeiros.

O sistema financeiro do Timor-Leste Indonésio, foi destruído em 1999. Desde a reintrodução do sistema bancário, o nível do crédito doméstico cresceu como uma proporção do PIB não indexado ao petróleo, sugerindo existência de uma recuperação das dificuldades financeiras, ao passo que o aumento dos depósitos bancários como uma proporção do PIB não indexado ao petróleo indica uma melhoria dos níveis financeiros intermédios. Financiado no seu conjunto, inteiramente por depósitos domésticos, o crédito bancário cresceu muito rapidamente durante o ano de 2004, para alcançar cerca de 22% do PIB não indexado ao petróleo, no início de 2005. Isto corresponde apenas a metade da proporção dos países de “baixo rendimento”, dos quais Timor-Leste faz parte. O sistema utilizava 87% dos seus depósitos para empréstimos domésticos. Juntamente com a evidência da existência de um excesso de procura pelo crédito bancário, este facto sugere a necessidade de se expandir a captação de poupanças para trazer Timor-Leste para um nível mais apropriado de liquidez financeira.

O BPA é um Banco Central em embrião e está vocacionado para promover um sistema bancário e financeiro baseado nas necessidades do mercado. Tem a responsabilidade explícita de estimular a microfinança e estabelecer capacidade de poupança, incluindo nas zonas rurais. O desenvolvimento do sector financeiro em Timor-Leste está constringido pela falta de recursos humanos no sector, pelos baixos níveis de conhecimentos financeiros na população e pela falta de serviços relacionado, na comunidade empresarial. Existem deficiências cruciais no meio legal e regulador dos serviços financeiros. A mais urgente é o estabelecimento de uma estrutura básica legal para estabelecer, reconhecer e possibilitar a execução de direitos de propriedade.

Existe uma substancial insatisfação na procura de serviços financeiros e a grande maioria da população continua insensível aos serviços financeiros formais. A experiência histórica dos anos da ocupação indonésia sugere que a poupança conjunta em Timor-Leste possa aumentar substancialmente para além dos níveis de 2005. Com uma população de cerca de 200.000 famílias e menos de 60.000 contas de depósito bancário em 2005, será apropriado planear-se a extensão de serviços à grande maioria dessas famílias, começando pelas 9 capitais distritais e as 65 cidades sub-distritais ainda muito pouco servidas. Um total de 200.000 contas de depósito em todas as classes de instituição, deverá ser um objectivo realístico em 2010, se a infraestrutura financeira se tornar acessível. Serão necessárias novas formas de captação. Sistemas baseados em telefones móveis poderão permitir que as instituições financeiras operem longe das suas filiais. Para áreas mais remotas, existe tecnologia que permite aos funcionários no terreno, providenciar serviços não-conectados, usando aparelhos electrónicos manuais. Além disso, a planeada expansão das estações de serviços de correios, poderá permitir um teste cauteloso de depósitos e envios utilizando essas novas possibilidades .

Para satisfazer a procura de crédito, a abordagem deverá ser progressiva, conseguindo uma expansão meticulosa através de instituições apropriadas e sustentáveis. Os bancos comerciais existentes responderão ao excesso de procura, enquanto que a autorização para o aparecimento, conveniente de mais ou dois novos bancos, aumentará a competição. Os recém chegados terão que efectuar os seus próprios estudos de viabilidade. É preferível isto a que as sejam as autoridades a estabelecerem objectivos, e estas poderão por seu lado tentar facilitar uma expansão dos serviços de crédito progressiva e de acordo com o mercado, em resposta aos indicadores marginais de excesso de procura observados. Entidades prestadoras apropriadas incluirão os IMfs e as Uniões de Creditos (UCs) para além de bancos, assim como novos emprestadores comerciais não-bancários. Não será uma boa política que tanto um banco de desenvolvimento estatal como um banco postal do governo tente preencher as lacunas da prestação de serviços.

Os três bancos comerciais correntemente a operar em Timor-Leste, servem cada um, diferentes tipos de mercado. O aparecimento do terceiro banco parece ter estimulado uma competição benéfica, evidenciada pela redução das taxas e das margens. O recente crescimento dos empréstimos foi rápido e existe um substancial atraso na procura, testando os limites dos fundos de empréstimo domésticos. O BPA está disposto a

considerar novos pedidos de autorização de operadores bancários. Uma maior diversificação das operações bancárias no seio de uma estrutura competitiva apresenta-se com a mais prometedora das opções para se conseguir alcançar os grupos populacionais ainda não servidos, enquanto que a redução dos custos e a melhoria dos serviços nivelará tudo. O Banco BRI, uma instituição indonésia especializada em actividades bancárias rurais e de micro-banca e com um foo muito especial na captação de depósitos, efectuou um estudo de viabilidade para a sua re-entrada no mercado Timorense em 2003. O BRI não avançou, mas se o tivesse feito teria contribuído grandemente para a diversificação e a competição no interior do sistema.

Timor Leste também possui uma instituição bancária de microfinanças, o IMfTL. A concessão de licença a instituições semelhantes a pequenos bancos de micro-finanças, baseados localmente e de grande sucesso, na Indonésia e nas Filipinas foi uma inovação positiva, que ofereceu um modo de operação diferente e focado na classe mais pobre. Apesar da seu, relativamente, fraco desempenho, de algumas falhas nos regulamentos, e questões não resolvidas quanto à sua propriedade e gestão, a presença de um tipo semelhante de modelo bancário no interior do sistema financeiro Timorense, é um trunfo que não deve ser descartado facilmente. De entre as discussões sobre o seu futuro, a opção da sua aquisição por uma entidade com intenção de lucro, daria azo ao aparecimento vindo pela “porta das traseiras” de uma entidade nova no sistema bancário, o que não é aliciante. A melhor opção para se manter o objectivo particular do IMfTL poderá passar por captar capital social e conhecimentos vindos de uma instituição do tipo do IFC e/ou de um investidor internacional sem intenção de lucro, activo na área da micro-finança.

As instituições de micro-finança (IMFs) têm particular destaque na necessidade que Timor-Leste tem de serviços financeiros, dada a micro-escala da maioria das unidades económicas. Este facto foi reconhecido pela política oficial: o Plano de Desenvolvimento Nacional de 2002, instruiu o BPA para que apoiasse os dadores e as ONGs para que desenvolvessem esquemas de micro-poupança e crédito, especialmente nas áreas rurais. O BPA não tem planos para criar um meio regulador específico apenas para as IMFs. Em vez disso tem uma abordagem não-intervencionista e uma posição largamente apoiante que tolera uma limitada acção de aceitação de depósitos pelas IMFs, na base de que elas podem ser vistas como instituições “associativas”.

Os fornecedores de serviços estabeleceram uma associação nacional, a AMFITIL, para estabelecer uma estrutura que defina padrões de desempenho e partilha de informação, baseados nos princípios internacionais de melhor serviço. Esta associação tem onze membros, dos quais quatro, incluindo a IMfTL, são fornecedores de serviços especializados. Os membros fornecem regularmente dados sobre o seu desempenho. No final de 2004 as instituições que forneceram dados tinham alcançado 26.600 contas de poupança e 19.200 pedidos de empréstimo e as IMFs, (excluindo o IMfTL) estavam a trabalhar com mais do que 20% das famílias pobres. A sustentabilidade é o maior problema que enfrentam as IMFs Timorenses e elas vêm a vertente de formação de quadros como uma necessidade prioritária. A AMFITIL fornece uma plataforma conveniente para coordenar a assistência para este sub-sector. As melhores IMFs

mostraram uma vantagem comparada ao emprestar aos pobres, mas estão constrangidas na aceitação de depósitos, enquanto que a IMFTL tem tido dificuldades em emprestar aos pobres, mas tem autorização para aceitar a abertura de contas de depósito. Este facto sugere que o estabelecimento de uma relação de trabalho entre as IMFs e a IMFTL poderá levar a benefícios mútuos.

Em termos de proporção dos serviços financeiros, todas as empresas são penalizadas pelas taxas de juro reais que são relativamente altas, para os empréstimos em dólares americanos. Mesmo as empresas maiores, com acesso a fontes de crédito externas, sofrem de um ambiente de crédito doméstico no qual a falta de marketing e distribuição limita o crédito ao fornecedor –e ao consumidor. Empresas mais pequenas sofrem particularmente pela falta de crédito ao fornecedor. Todas as firmas sofrem num grau, maior ou menor, pela falta de serviços financeiros especializados, tais como seguros, leasing de equipamentos e comparticipação de capital, que não existem no meio legal corrente, e estão em desvantagem pela ausência ou disponibilidade limitada de todo um sector de serviços complementares dos negócios. As empresas informais urbanas e as famílias rurais sofrem de muitas das incapacidades acima mencionadas e também da falta de um serviço doméstico de envio de fundos. A falta de conhecimento dos mecanismos dos negócios e da função do dinheiro (“instrução financeira”) é universal a este nível. Nas famílias rurais, mas também nos pobres urbanos, a falta de acesso a facilidades de depósitos, seguros e convenientes, constitui uma deficiência grave.

Recomendações

A. Recomendações Gerais

1. Entre outros benefícios, a manutenção de uma inflação baixa num meio macro económico estável, suportará o desenvolvimento de um fornecimento de serviços financeiros adequados e sustentáveis.
2. Com relação ao papel dos serviços financeiros no estímulo ao sector privado, a Revisão recomenda que a prioridade deva ser dada a medidas que facilitem o acesso das famílias aos serviços financeiros, pois elas são a coluna dorsal da subsistência e das economias informais. Isto acelerará a transição da subsistência para a agricultura de mercado, e o crescimento das actividades geradoras de receitas para além da agricultura. A necessidade de serviço primária no apoio às famílias é a de serviços de depósitos, enquanto que serviços de crédito, envio de dinheiro e pagamentos também são muito necessários.
3. A Revisão subscreve a ênfase das políticas sublinhadas pelo Programa Sectorial de Investimento para o Desenvolvimento do Sector Privado do Governo. Isto requer uma mudança de política, de intervenção directa, que assegure a disponibilidade de serviços financeiros, para aumentar a confiança na intermediação através do sistema financeiro e o apoio à criação de meios habilitantes.
4. Dada a penúria das fontes de crédito em Timor-Leste, a Revisão vê como apropriada a abordagem relativamente permissiva e não-intervencionista do BPA face ao aparecimento de emprestadores não-bancários privados. Também seria importante para as autoridades estarem sensibilizadas à importância continuada de uma variedade de fontes de crédito não formais e mesmo vindas do outro lado da fronteira, e para apreciar a sua contribuição para o financiamento das actividades económicas em Timor-Leste.
5. O Governo de Timor-Leste possa querer focalizar em continuar a remediar as deficiências da legislação, nas disposições reguladoras e das estruturas jurídicas que afectem os serviços financeiros, e o conjunto dos serviços profissionais e empresariais relevantes, com ênfase particular para medidas que permitam aos contratos de serviços financeiros serem seguros e implementados. A Revisão voltará a abordar este assunto na Secção E, mais abaixo.
6. Com respeito à procura de serviços financeiros, a Revisão concorda em que a procura de crédito não atendida e a capacidade de poupança não utilizada são ambas substanciais em Timor-Leste. Com respeito ao crédito, a Revisão faz recomendações específicas mais abaixo, com respeito à necessidade de um maior número e diversificação de instituições de crédito. Também, consistente com este ponto de vista, as famílias deverão ser um foco primário da política, o que exortará o Governo de Timor-Leste a estabelecer como objectivo nacional o total de 200.000 contas de depósito, numa diversidade de instituições, num período de 5 anos. Isto poderá começar com a extensão dos

serviços à 6 cidades capitais de distrito e às 65 de sub-distrito que actualmente têm uma grande falta de serviços. Para mais, a extensão dos serviços através do uso de telefones celulares e outros serviços electrónicos não conectados deverá ser testada e desenvolvida. Como a rede do serviço postal se expandiu, poderão ser efectuados testes cuidadosos usando esses novos terminais para serviços de depósito e de envio de dinheiro.

7. Com vista à expansão da disponibilidade de crédito, a recomendação da Revisão é contra o estabelecimento de objectivos quantificados, solicitando existir no seu lugar uma expansão pragmática e incrementável. As autoridades possam querer em adoptar uma posição activa, facilitando e monitorizando a expansão progressiva de serviços, através de uma diversidade de instituições sustentáveis, em resposta a factores conhecidos sobre o excesso de procura e a margem. No entanto a recomendação da Revisão é contrária à criação de uma instituição bancária estatal para Timor-Leste. A expansão anterior das facilidades de depósito-levantamento aos estratos das populações ainda não alcançadas e em áreas geográficas não servidas, providenciará indicadores da capacidade de crédito para informação às entidades de empréstimo e às autoridades. No entanto a sugestão do SIP, de que os centros postais poderiam ser empregues para efectuarem empréstimos acrescentará uma dimensão mais complexa às suas funções, muito provável de terminar em falhanço. Nas áreas urbanas e no sector formal, a confiança nas forças de mercado e num meio habilitante apoiarão o necessário crescimento do crédito.
8. Uma deficiência principal é uma universal falta de “Instrução Financeira”. Isto resulta de uma muito limitada familiaridade do povo Timorense com a economia monetária. Isto também pode ser visto como um aspecto de fraqueza empresarial, resultante da sua, até agora limitada, contribuição numa economia moderna. A vasta falta de “instrução financeira” prejudica o suave funcionamento do sistema financeiro e reduz o bem estar dos utilizadores finais dos serviços financeiros. No entanto, a poupança familiar sistemática gerará a uma instrução financeira. As instituições financeiras estão entre as agências que poderão contribuir para ajudar as pessoas a compreender o funcionamento de uma economia de mercado, começando com a disciplinização da poupança. Enquanto que se deve evitar a tentação de sobrecarregar o currículo escolar, há lugar para que as escolas contribuam para a “instrução financeira” dos mais jovens. Para os empresários, Centros de Desenvolvimento de Negócio, estabelecidos sob a égide do Programa das Pequenas Empresas são um recurso válido, a merecer mais apoio da comunidade internacional e do Governo.

B. Para o Sector Bancário

1. Um número e considerações apoia o caso do aparecimento de um ou mais novos estabelecimentos no sector bancário. Isto inclui a evidência do excesso de procura de empréstimo bancários, a redução das margens de juros e a

melhoria dos serviços com o aparecimento do terceiro banco e o potencial para uma maior estabilidade no sistema com um maior número de emprestadores. O aparecimento de um banco adicional, mesmo que seja especializado num certo sector de mercado, poderá ter uma influência benéfica nos serviços dentro do espectro de um mercado tão pequeno, assim como contribuir para a recuperação do sector. A diversificação dentro da estrutura de competição, muito provavelmente, será uma opção prometedora para se conseguir alcançar grupos populacionais ainda não servidos.

2. O Governo de Timor-Leste possa querer em re-examinar a possibilidade do Bank Rakyat Indonesia em resumir as actividades comerciais de microbanca, com uma visão encorajadora para que o banco re-estruture e reconsidere o seu estudo de viabilidade de 2003, para regressar a Timor-Leste.
3. Bancos estatais especializados estabelecidos para apoiar o desenvolvimento rural e agrícola, incluindo nas pequenas ilhas do Pacífico, têm tido normalmente um mau desempenho. A apresentação da necessidade de um banco deste tipo em Timor-Leste não é convincente. Nem se olhasse para a proposta com sensatez, do Programa do Investimento Sectorial, de uma rede de centros de serviços postais que executem tarefas bancárias, como sendo o preludio da criação de um banco postal estatal.
4. O IMfTL tem valor como um modelo bancário distinto que trouxe diversidade ao sector bancário. Pequenos bancos regulados servindo uma clientela pobre e de baixo rendimento, utilizando o melhor da micro-finança, têm-se portado bem noutros lugares da região. Timor-Leste deu um passo importante ao licenciar o IMfTL como um banco desse género, mesmo se constrangimentos reguladores existentes impeçam a sua superação. A Revisão recomenda que sejam encontradas formas de propriedade e gestão que sejam consistentes com o seu mandato original de servir a população pobre, ao mesmo tempo que seja aceitável ao BPA a emissão de uma licença classe C (que permita que os requisitos sobre depósitos-levantamentos e liquidez, sejam afrouxados).
5. Das opiniões relativas ao futuro do IMfTL, a menos preferível será a da privatização -com intenção de lucro-, dando acesso a uma entrada pela “porta das traseiras” a uma nova entidade no sector bancário comercial. A melhor oportunidade de satisfazer o mandato original do Instituto seria a de obter capital e capacidade técnica, do IFC e ou de um investidor internacional sem intenção de lucro que esteja activo no sector a micro-banca.
6. Enquanto que o IMfTL não deve abandonar o empréstimo sobre salários, o seu mandato de micro empréstimo, deverá ser continuado mais enérgicamente por uma combinação de empréstimos directos a retalho, e empréstimos por junto para o sub-sector das IMF. Para o primeiro deverá necessitar adoptar os princípios das melhores práticas das micro-finanças, e para o segundo poderá combinar o relacionamento de empréstimo com disposições que permitam aceitar alguns depósitos dos IMFs por conta dos seus membros.
7. Existe uma proposta, para que outros bancos comerciais se juntem a este tipo de ligações com as IMfs Timorenses, no Programa Sectorial de Investimento, juntamente com uma sugestão para o fornecimento de garantias de crédito. Infelizmente a fundamentação que visa induzir as ligações banco/IMf neste

formato ainda não é convincente em Timor-Leste, como garantias ao crédito, levantam a possibilidade de problemas morais. Os bancos comerciais provavelmente terão de ser compelidos a juntar-se a este tipo de ligações em mais do que uma simples base simbólica e essa compulsão e persuasão poderá estabelecer um mau precedente.

8. Enquanto que as garantias do crédito não são recomendáveis, outra sugestão que deveria ser examinada, é a de que um dador bilateral possa encontrar meios de “melhorar” a possibilidade de que algumas empresas seleccionadas se possam transformar em bancos. A proposta envolve o fornecimento de assistência a empresas de pequeno –e médio tamanho, concorrentes mas não presas aos seus compromissos com os bancos, estudadas para melhorar as hipóteses de sucesso comercial dos que pedem o dinheiro emprestado. Esses comportamentos envolvem um balanço delicado entre a facilitação e o perigo moral. Se o balanço certo puder ser encontrado, isto poderia ser uma iniciativa útil.
9. O mesmo dador bilateral está a considerar se deverá apoiar a capacidade dos Centros de Desenvolvimento de Negócios estabelecidos sob a égide do Projecto de Pequenos Empreendimentos (SEP) II, na assistência a clientes nos contactos com os bancos, e especificamente a ajudá-los a preparar os pedidos de empréstimo. No final, este treino produzirá empresários que absorveram os princípios básicos do planeamento de negócios (que é diferente de uma aplicação de pedido de empréstimo estereotipada), o que será uma contribuição para que se derrubem algumas barreiras ao acesso ao crédito.
10. A monitorização e análise dos desenvolvimentos do sector bancário deverão ser acompanhadas por melhorias na qualidade e relevância dos dados sobre o empréstimo sectorial reportados pelo BPA.

C. Para o Sector de Micro-Finances (IMFs e Cus)

1. Dadas as dificuldades, experimentadas pelos IMFs Timorenses em conseguirem alcançar sustentabilidade e da sua vulnerabilidade financeira, deverá ser dada prioridade à sua institucionalização no país. Isto requiere mais atenção à sustentabilidade e menos ênfase na expansão excepto onde o tamanho é crucial para a sustentabilidade. Tal prioridade é consistente com uma estratégia mais generalizada de uma expansão cuidada do crédito na margem para todas as instituições de serviços financeiros, conforme recomendado pela Revisão.
2. A posição política do BPA com respeito aos IMFs, essa regulamentação específica para o sub-sector não é apropriada para esta altura, parece ser correcta. Isso aumenta a importância dos procedimentos de auto-regulamentação próprios desenvolvidos pelo AMFITL, a associação da indústria, e deixa os IMFs mais livres para inovar e fazer experiências.
3. O BPA escolheu considerar, por agora, os depósitos-levantamentos nos IMFs, como contribuições de “sócios”, e não como uma violação à Acta Bancária. Esta posição é razoável, enquanto os saldos líquidos (o excesso dos

empréstimos sobre os depósitos) for substancialmente a favor do IMF em cada caso. Todavia a posição do BPA sublinha ainda mais a necessidade de uma regulamentação própria efectiva, por parte do AMFITIL e os seus associados, para proteger as poupanças dos pobres.

4. Deverá ser levado em consideração o fortalecimento da capacidade do AMFITIL como um representante efectivo, estabelecedor de padrões e (cada vez mais) o supervisor *de facto* dos IMFs. O estabelecimento e adopção de padrões comuns de desempenho, desseminalados através da rede do AMFITIL e monitorizados por ele, deverá ser um desenvolvimento muito positivo para os IMFs. Enquanto que a sustentabilidade operacional, baseada nas taxas impostas aos sócios, deverá ser estabelecida como um objectivo a ser alcançado num determinado espaço de tempo, a AMFITIL entretanto, precisará de apoio para poder estabelecer-se e criar um secretariado independente. A associação com agências externas incluindo o IFC/PEDF poderá servir para fortalecer o papel central da AMFITIL no sub-sector da micro-finança.
5. Os IMFs têm numerosas necessidades de assistência. Formação de quadros, no sentido lato da palavra que inclui o treino de gestores e funcionários, assistência técnica em muitos dos procedimentos operacionais e a tomada de conhecimento das melhores formas de actuação dos países vizinhos deverão ser todas consideradas. Transporte e equipamento de escritório, e geradores para electricidade em muitas das áreas, também são necessários. A formação de quadros para apoio aos clientes também é necessária. Isto poderá ser visto como uma abordagem para melhorar a “instrução financeira” de um grupo chave de micro-empresários. Os Centros de Desenvolvimento de Negócio, estabelecidos sob a égide do SEP II, já têm capacidade para contribuir para este processo. O facto de muitos dos potenciais clientes serem mulheres necessita influenciar a abordagem que o BDC tem desse treino. As IMFs poderão beneficiar com ligações a um IMFTL rejuvenescido, cujo mandato de empréstimos aos mais pobres foi confirmado, e cujas questões relacionadas com a sua propriedade e gestão foram resolvidas. Essas ligações poderão fornecer apoios para empréstimos por atacado a, e aceitação de depósitos de, MFIs, em representação dos seus clientes.
6. Enquanto que, pelo menos, uma ligação de crédito, foi estabelecida entre um banco comercial e uma IMF, os argumentos para que este facto ocorram numa base mais generalizada ainda não são apelativos em termos comerciais.
7. Foi estabelecida legislação que regula o estatuto do movimento das uniões de crédito como um passo positivo. As UCs estão agora legalmente autorizadas a captar poupanças dos seus associados e a servirem um segmento de mercado situado entre os IMFs e os bancos. As UCs têm um papel em qualquer campanha estruturada para aumentar a capacidade nacional de poupança, mas o perigo da perda de depósitos pelas UCs mais fracas levou a uma paragem nos planos para a sua expansão. Talvez a melhor estratégia para o Conselho Mundial de União de Creditos (WOCCU) ou uma das suas sucursais para manter o apoio de baixo perfil de relacionamento para com o movimento UC.

D. A necessidade de novos Produtos Financeiros e Serviços Complementares.

Discussões sobre a adequação dos serviços financeiros, na secção 10, abaixo, e noutros lugares, levam a uma lista de verificação de produtos financeiros e serviços completos de negócios cuja disponibilidade apoiará um desenvolvimento mais rápido do sector privado. Dado que o sector bancário está relativamente melhor equipado, as deficiências em produtos financeiros mais imediatas, encontram-se no sector não-bancário.

1. Entre os produtos bancários, a ausência de transferência domésticas de dinheiro, ou envio de dinheiro, é notável. Para as transferências de fundos para áreas sem ter cobertura bancária, a proposta dos centros de transacções postais oferecem o canal mais provável, ao passo que as possibilidades de serviços electrónicos, discutidos mais abaixo, na secção 5 e noutros lugares, deverá também ser considerada. Com muitos Timorenses a viverem no estrangeiro e o início do recrutamento de Timorenses para contratos de emprego no estrangeiro, também deverá ser possível para a rede dos serviços de correios estabelecer relações de trabalho com bancos estrangeiros ou com a Western Union, que possibilite a transmissão de fundos para as aldeias natais dos trabalhadores. Isto poderá ser uma prioridade inicial para a rede a seguir ao seu estabelecimento.
2. Um número importante de produtos de crédito não bancário não se encontravam disponíveis ao tempo da Missão, no entanto no caso de leasing de equipamentos, as pré-condições legislativas e regulamentadoras estavam no esboço final da preparação e desde então foi passado. Companhias financeiras que oferecem empréstimos pessoais ou facilitando o financiamento a fornecedores e consumidores não se encontravam activas, apesar de não existirem quaisquer barreiras ao seu estabelecimento (como se pode ver no caso da operação da Casa de Penhores descrita na secção 10). Dado que o BPA tem uma atitude permissiva, a principal preocupação da política pública, deveria ser a de solicitar a transparência nos contratos e empréstimos, em lugar de promover activamente esse empréstimo. Para as empresas maiores, facilidades de capital de risco seria uma adição útil no pequeno espectro das opções de financiamento presentemente disponíveis. No entanto melhorias no meio legislativo mais tolerante para a formação de companhias, garantias adicionais e o cumprimento de contratos financeiros deverão ser necessários para promover o arranque neste campo.
3. Seguros têm sido uma lacuna de maior importância no campo dos produtos financeiros disponíveis, se bem que as legislações estão em vigor. Pedidos de licenciamento para empresas de seguros, porém ainda estão por chegar. Como no caso dos bancos, as questões do número de participantes e as credenciais dos candidatos são questões de política em termos de decisão pelo BPA.
4. Com vista às deficiências nos serviços completos de negócios, pelo menos um banco visitou a Missão, com referência à ausência de serviços de

notariado que se tornavam num constrangimento à sua capacidade de emprestar, prudentemente, se bem que isto possa reflectir apenas diferenças entre diversas culturas e práticas bancárias nacionais. Isso provavelmente também reflecte a divergência entre as culturas nacionais nas profissões legais e o sistema de Timor-Leste. Deficiências nos serviços de contabilidade e auditoria, são barreiras inegáveis na interpretação das declarações financeiras conforme é normalmente solicitado nas propostas de crédito. A ausência de um registo nacional de crédito para uso do sector bancário, tem sido outro constrangimento no desejo de emprestar. O BPA tem tomado alguns passos preparatórios como preparação do estabelecimento de um registo de crédito com o apoio de uma assintencia técnica. Este é um passo vital para melhorar a patilha de informação, gestão de riscos e desejo de emprestar. Um registo de garantias adicionais é um utensílio muitas vezes mencionado como desejado para apoiar as entidades que fazem empréstimos, no combate à fraude, mas este argumento parece ser menos persuasivo que o caso da solução das questões mais genéricas referentes à execução dos empréstimos. Em breve, as soluções para a maioria destes problemas deverá ser progressiva; podem ser possíveis acções que atraiam empresas de contabilidade a estabelecerem-se, mas será preciso tempo para resolver os problemas que dominam o sistema legal e judicial.

E. O meio Legislativo e Regulador

1. Deficiências existentes no meio legislativo e regulador afectando a provisão de serviços estão já bastante bem compreendidas. No entanto, as dificuldades de estabelecer uma estrutura apropriada são devidas à limitada capacidade num Governo lutando para estabelecer reformas em todas as frentes e que necessita de apresentar arranjos coerentes num sistema cujos elementos foram copiados de diferentes sistemas legais. O estabelecimento de uma estrutura legal básica, particularmente no que diz respeito à propriedades e terras, providenciará uma base de transição para um crescimento das actividades económica e financeiras, no decurso de um processo incremental pelo qual falhas legislativas específicas sejam corrigidas e as deficiências mais difíceis sejam resolvidas. Os impedimentos legais para o fornecimento de seguros comerciais e leasing de equipamentos estão entre as falhas específicas para o qual é necessário dirigir a atenção.

Nesta ultima categoria está a fraqueza sistemática em resolver e aplicar as resoluções sobre disputas comerciais. Isto não poderá ser resolvido rapidamente dado que as deficiências nos recursos humanos dos sistemas judicial e burocrático. Mais especificamente, a implementação da lei dos Seguros é uma prioridade urgente assim como a Industria de Seguros própria dita em Timor-Leste. A legislação sobre a falência e outras regulamentações também estão nas preocupações das entidades que fornecem empréstimos. Legislação sobre o leasing de equipamentos também necessita de

atenção urgente porque pode fornecer alguma compensação para a questão das garantias adicionais.

TIMOR-LESTE

ACESSO AO FINANCIAMENTO

PARA INVESTIMENTO E CAPITAL DE TRABALHO

1. Introdução

Sob o regime Indonésio, o anterior Timor-Leste tinha um nível per capita do PIB de cerca de um terço da média da população Indonésia. Em consequência deste facto, cerca de 30% da população (o dobro na proporção geral indonésia) estava abaixo do nível de pobreza. Em 1993, 71% de todas as aldeias das províncias foram classificadas pelo governo Indonésio como “desa tertinggal”, ou “aldeias atrasadas” de acordo com um critério de isolamento, estrutura, habitação e meio ambiente. Indicadores de desenvolvimento reflectiam esta situação. A vida burocrática e comercial estava dominada por estrangeiros, com sectores “modernos” tais como o fabril e serviços (incluindo os serviços financeiros) largamente controlados por não-Timorenses. Em 1999 Timor Leste sofreu uma severa perda de infraestruturas, deslocamento de populações e o desmembramento da actividade económica. Se os dramáticos incidentes que levaram a esta tragédia são bem conhecidos, merece a pena lembrar algumas das consequências. A perda de valores capitais foi extensiva: por exemplo, estima-se que 70% das casas foi total ou parcialmente destruídas. Dili perdeu um terço da sua capacidade de geração de energia e as perdas no restante do país foram muito mais elevadas. Com um interesse particular para esta Revisão é o facto de que todos os bancos terem sido destruídos, os seus registos perdidos ou enviados para a Indonésia, o seu equipamento retirado. Não sobrou um único cofre de banco.

O sistema financeiro em 1999 consistia em 18 filiais de bancos comerciais, compreendendo 5 filiais de bancos estatais, 10 filiais do banco de desenvolvimento provincial, e três filiais de bancos privados indonésios. Isto representava aproximadamente um balcão por cada 47.000 pessoas.

Existia ainda um banco estatal o Banco BRI que operava uma dúzia de unidades bancárias nas aldeias, que se descrevem mais abaixo. Existia um certo número de uniões de crédito e uma federação das uniões de crédito (secção 9 abaixo) mas nenhum dos bancos rurais licenciados (BPRs) ou das outras pequenas instituições financeiras comunitárias comuns na Indonésia. Enquanto que algumas instituições de microfinança (IMFs) operaram em Timor-Leste, o meio político no leste da ilha não era propício às actividades das ONGs, e menos ainda das ONG com conexões internacionais.

O esforço internacional de auxílio sob a égide das Nações Unidas, desde o final de 1999, preocupou-se inicialmente com o auxílio humanitário e depois, cada vez mais, com a reconstrução. Entre as iniciativas iniciais existiam vários projectos respeitantes, directa ou indirectamente, a elementos da construção do sistema financeiro (secção 10, mais

abaixo). Depois de um período confuso, durante o qual outras moedas circularam em conjunto com a Rupiah indonésias, a UN Transitional Administration (UNTAET) resolveu o problema de uma única moeda e uma autoridade monetária para um Timor-Leste independente. O Dólar Americano (US\$) foi adoptado como a moeda única de circulação legal no início do ano 2000 e mais tarde nesse mesmo ano um Decreto da UNTAET estabeleceu os regulamentos para o licenciamento bancário e sua supervisão. Em 2001 outro Decreto estabeleceu o “Autoridade Bancária e de Pagamentos” (BPA) como o Banco Central embriónico (secção 4). As linhas mestras para uma política governamental financeira do sector foram estabelecidas no Plano de Desenvolvimento Nacional, aprovado pelo recém-eleito parlamento de Timor-Leste independente em 2002¹ (secção 4).

Apesar da ajuda externa ainda continuar, o ponto alto dos gastos ocorreu em 2001. Por algum tempo floresceu uma “economia bolha”, baseada na construção e na presença de grandes quantidades de pessoal internacional e causou substanciais distorções na estrutura dos salários - e nos custos. Os níveis salariais actuais são substancialmente mais altos dos que os da Indonésia e de outros países vizinhos e continuam a atormentar a política económica e afecta o desenvolvimento económico. Como a presença estrangeira decresceu a partir de 2002, a economia bolha esvaziou-se, o emprego no sector privado declinou e muitas empresas experimentaram dificuldades. Estas condições eram aparentes em meados de 2005, se bem que a recuperação da seca e a rápida expansão das actividades bancárias estejam a fornecer alguns estímulos. O desemprego era elevado, e 40% da população vive abaixo da linha de pobreza nacional. O crescimento da população também causa problemas particulares para Timor-Leste.

Os resultados provisórios de um censo nacional levado a cabo em 2004, mostram uma população total de cerca de 925.000, dos quais quase 50% tinham idades abaixo dos 16² anos. Esta estrutura populacional, muito jovem pelos padrões internacionais, levanta problemas graves de prestação de educação e de criação de empregos, assim como a possibilidade de continuação de taxas de natalidade cruelmente elevadas nas décadas futuras. Depois dos acontecimentos de 1999 foi manifestada alguma preocupação sobre a urbanização, mas os dados preliminares não permitiam calculos fiáveis sobre as taxas de crescimento urbano. O distrito de Dili, onde se encontra a Capital Nacional, tem 18% da população recenseada, enquanto que distrito de Baucau, com a segunda maior cidade, apenas alberga 11%. Assim Timor-Leste não é altamente urbanizado se bem que Dili é certamente uma cidade primária em termos económicos. Dúvidas sobre a validade das contagens iniciais, fazem com que as estimativas do crescimento populacional sejam problemáticas, se bem que a estrutura populacional existente sugira que tenha sido bastante elevada durante a década passada ou mesmo antes, e não apenas em resposta ao trauma de 1999³. As implicações da estrutura populacional existente, na força de trabalho, são debatidas na secção 2.

¹ Planning Commission (2002) *Timor Leste National Development Plan*

² *Economic Bulletin of the Banking and Payments Authority*, October 2004.

³ Assim uma do BDA coloca a taxa de crescimento anual valor de 2,6% no período de 1990-95.

Em 2005 o FMI desceveu Timor-Leste como “estando a sair, com sucesso, de uma situação de pós-conflito”. O Governo de Timor-Leste (GoTL) tem a sorte de poder contar com substanciais recursos de petróleo e gaz. A gestão das receitas das taxas e dos direitos de exploração e o enquadramento de uma política económica baseada no US Dólar, com uma estrutura salarial distorcida são tarefas que levantam desafios particulares. A política do Governo de Timor-Leste é evitar dívidas, ao mesmo tempo que adopta um Fundo de Petróleo modelo para a gestão e sustentabilidade das receitas das reservas finitas de petróleo e gaz, que se esgotarão nas próximas duas ou três décadas. Seguir esse caminho com sucesso requer força de vontade política, boa governação e disciplina fiscal. O rápido crescimento da população junta mais uma, preocupante, dimensão. Estes desafios ocorrem numa economia com um PIB per capita de apenas US\$ 367,00/ano em 2004, e uma posição de 158 no índice de Desenvolvimento Humano (HDI Human Development Index) (em 177 países classificados)

2. Questões estruturais

Uma característica notável na estrutura económica é a distribuição da mão-de-obra. O Governo de Timor-Leste propôs que o Programa de Desenvolvimento do Sector Privado (PSD SIP)⁴ operasse com a permissão de trabalho de que talvez 80% da mão-de-obra estivesse no sector agrícola, e cerca de 20% no sector não-agrícola, incluindo o Governo. A parcela da agricultura no PIB não indexado ao petróleo foi de 29% em 2003, enquanto que o resultado do sector privado não-agrícola teve uma contagem de 34% e o Governo forneceu um total de 37%. Cerca de 40.000 trabalhadores estavam empregados no sector privado, principalmente em serviços em 2001.

O PSD SIP estima um aumento anual de cerca de 15.000 na década a terminar em 2015⁵. Aparentemente, e sendo pouco provável que os números da função pública cresçam muito, a tarefa de ter que fornecer empregos remunerados não-agrícolas recairá no sector privado. Dadas as pequenas bases desse sector, mesmo um crescimento rápido não conseguirá fornecer postos de trabalho suficientes, caso uma parte substancial de mão-de-obra ali procure emprego remunerado. Esta previsão pouco animadora obriga o Governo de Timor-Leste a considerar a possibilidade da absorção continuada da mão-de-obra no sector agrícola, em vez de considerar as possibilidades de como maximizar a criação de emprego no sector privado.

No sector agrícola, uma característica estrutural marcante é a importância relativa da agricultura de subsistência, na qual a família é tanto a principal unidade de produção como a de consumo. Isto significa que toda a produção é consumida pela família e não entra no circuito de trocas monetárias. Semelhantemente, no sector não-agrícola privado, a família é de novo a unidade dominante de produção, numericamente que não pelo valor

⁴ RDTL, *Private Sector Development: Priorities and Proposed Sector Investment Program*, April 2005.

⁵ Mas nota da IMF no rascunho do art.V do relatório de Junho de 2005. Isto mencionava um desemprego actual de 20%, dava uma Taxa de crescimento populacional de 3%, dizia que a estrutura populacional continha 60% de individuos com 16 anos ou menos, e, assumiam um aumento da taxa de participação populacional para um “nível comum aos países de baixa renda”, estimava que cerca de 20.000 novos trabalhadores seriam acrescidos anualmente à força de trabalho.

de produção. A maioria das empresas, tanto formais como informais, são muito pequenas e a maioria utiliza os serviços de mão-de-obra familiar não remunerada (pelo menos sem salário).

Assim, em agricultura, uma “Pequisa de *Suco*” de 2001, resultou em estimativas de que, de cerca de 140.000 famílias de agricultores, cerca de 57.000 não produziram excedentes vendáveis e não tiveram receitas não-agrícolas. Para além de transferências de dinheiro, estas pessoas operam substancialmente fora da economia de mercado. Diz-se que cerca de 70.000 famílias produziram algum produto vendável, a maior parte das vezes arroz e café, mas que também por sua vez são, em diversos graus, dependentes da produção de subsistência para alimentação e abrigo⁶.

Para além da agricultura, os dados sobre o sector não-agrícola também são limitados. É difícil quantificar o número de empresas e a extensão das suas operações. Devido à sua pequena escala e carácter embrionário da maioria das operações do sector privado, as empresas “informais” parecem constituir o principal componente do total. No entanto a distinção entre empresas formais e informais, normalmente utilizada para o mapeamento das operações do sector privado, é mais problemática em Timor-Leste. A maioria dos estudos internacionais, e o método ILO, comparam a compatibilidade de uma empresa com os regulamentos, incluindo o registo de negócios, com “formalidade”. Mas em Timor-Leste, enquanto que o registo de negócios nos dá alguma informação sobre a extensão das actividades das empresas “formais”, mesmo se muitas das entidades registadas apresentem características “informais”, em termos de tamanho, utilização de mão-de-obra familiar, operação doméstica, tecnologias empregues e outros critérios. Assim, enquanto que possa parecer razoável assumir-se que todas as empresas “formais” estão registadas, nem todas as entidades registadas em Timor-Leste podem ser vistas como “formais”. Para além disso, dados sobre empresas do sector não-agrícola, que sejam tanto informais como não registadas são fragmentados. Assim o programa de investimento para o sector privado do Governo de Timor-Leste foi forçado a basear-se largamente em evidências anedóticas e observação directa para concluir que existe um “significativo” sector de negócio informal em Dili e outras cidades, mas não é capaz de o quantificar⁷.

De acordo com o PSD SIP, cerca de 10.800 licenças de negócio foram emitidas até ao final de 2004, cerca de 30% destas para companhias e 70% para individuais. Muitos ou mesmo a maioria dos segundos, verificou-se mais tarde serem empresas baseadas em casa, na maioria dos casos consistindo em trabalho familiar não remunerado. Isto parece confirmar que o registo de empresas não está restrito apenas às empresas “formais” mas também se sobrepõe nas informais; o registo não pode ser tomado como um dado adquirido do estatuto “formal”. Por localização, parece que mais de 80% dos registos de negócio foram efectuados em Dili. Por sector, cerca de 75% dos registos parecem ter sido

⁶ Números referidos em RDTL, fnota de rodapé 4, acima. Estas duas categorias só atingem 127,000 famílias camponesas de um total estimado de 140.000. Como esta discrepância não é explicada, o valor destes dados residem no facto de mostrarem a importância substancial das actividades de subsistência .

⁷ RDTL, Sector de Desenvolvimento Privado: Prioridades e Programas do Sector de Investimento Proposto, Abril 2005

para indústrias de serviços, das quais 58% foram de comércio. A construção foi responsável por 14% do total enquanto que a indústria fabril e de processamento teve menos de 10%.

O taxa de falência entre as entidades comerciais registadas parece ter sido elevada. Apenas 13.5% das licenças que deviam ser renovadas em 2004 foram efectivamente renovadas. Assim no final de 2004 nos registos válidos contavam-se apenas cerca de 1.800 companhias e 2.760 outras entidades. No entanto o facto de não terem sido renovadas as licenças, não significa que as empresas não tenham sucedido. De facto, dado o seu típico tamanho muito pequeno, faz sentido para algumas das empresas registadas evitar o custo inicial relativamente elevado, da renovação, se a fiscalização por parte das autoridades não for restricta. No entanto, enquanto que algumas empresas viáveis possam decidir não renovar as suas licenças, as micro empresas típicas –e as pequenas empresas em todos os lugares, são as que mais provavelmente contribuem para a queda dos números dos registos.

Uma pesquisa mais recente sobre as empresas urbanas⁸, tornada disponível em rascunho, tenta quantificar todas as empresas registadas nas cidades de Dili, Baucau, e Maliana. Apesar de se ter verificado que de muitas das entidades registadas estavam desactivadas, a pesquisa foi capaz de contabilizar 494 estabelecimentos. A pesquisa também examinou uma amostra representativa de 552 estabelecimentos informais. Confirma-se que no total, as empresas urbanas de Timor-Leste, incluindo as registadas, são muito pequenas. No entanto o número de trabalhadores empregues para se efectuar um padrão entre formal/informal divide-se. Entre as empresas formais (i.e. registadas), enquanto que mais de 70% tem menos de 10 empregados, quase 20% tem entre 10 e 20.

Entre as empresas informais (i.e. não registadas), ligeiramente mais de 50% tem apenas um único trabalhador, enquanto que a quase totalidade das restantes emprega menos de 10 trabalhadores. No entanto a distinção será meramente entre o pequeno e o muito pequeno; assim mais de 90% das entidades “formais” têm menos de 20 trabalhadores. A pesquisa conclui “que mesmo a maioria das empresas formais estão em conformidade com a definição de micro-empresa e algumas deverão ser consideradas pequenas empresas. Apenas uma pequena parte pode ser considerada como grande ou mesmo média empresa”. Dada a evidência de uma escala típica muito pequena em ambas as classificações de empresa “formal” e “informal”, poderá ser útil introduzir um tipo de escala, mesmo sendo arbitrários os termos “grande”, “médio”, “pequeno” e “micro” no contexto de Timor-Leste. A existência de cem trabalhadores poderá ser usada como medida em muito poucas empresas na categoria “grande”, com 20 a 99 empregados para a categoria “médio” e 6 a 19 para “pequeno”. Micro-empresas poderão ser definidas como aquelas que possuam de 1 a 5 trabalhadores. No entanto é importante frizar que a maioria das empresas estarão muito perto do fundo do escalão em qualquer caso.

Voltando à recente pesquisa urbana mencionada mais acima, verificou-se que as empresas informais (não-registadas) eram quase exclusivamente empresas familiares; a maioria dos trabalhadores eram membros da família, e muitos, ou a maioria eram, ou não-remunerado,s ou pagos em espécie. Isto sugere a possível fonte de capacidade de

⁸ Banco Mundial, *Timor-Leste Pesquisa do Mercado de Trabalho Urbano*, 2005

resiliência dessas empresas, que não sofriam o impacto negativo dos, relativamente altos, salários, pagos por muitas das empresas formais⁹. Em termos de tamanho, nota-se que cerca de metade das empresas informais têm menos de US\$ 1.000 de receitas por ano. Mas mesmo no sector das empresas formais (registadas), mais de 15% das entidades têm receitas abaixo desse modesto nível. Empresas urbanas, tanto formais como informais, segundo a pesquisa, estão predominantemente ligadas ao comércio. De acordo com as conclusões da pesquisa, existe um “surpreendente grau de homogeneidade...com o comércio a dominar cada categoria de empresas – desde a micro até às grandes”. Esta generalização é ainda mais verdadeira no sector informal, onde cerca de 93% das entidades informais se encontram no comércio e na pequena manutenção (auto, bicicletas, e reparação de pequenas máquinas).

O predomínio das actividades comerciais no sector informal oferece muitas oportunidades para as mulheres, com cerca de 43% das entidades a serem propriedade de mulheres. Por comparação, o número equivalente para as empresas formais é de apenas 16%. Baixos níveis de capital inicial também caracteriza ambos os tipos de empresa, com cerca de um quarto das empresas formais e exactamente 90% das informais, a terem começado com um capital inicial de menos de cem dólares (US\$100). A pesquisa verificou que “apenas 7%, em qualquer as categorias, usou recursos extra-pessoais (ou extra-familiares) como capital inicial”, sugerindo um recurso muito limitado às fontes institucionais de financiamento. A importância dessas fontes informais de financiamento, está discutida com algum detalhe, mais abaixo, na secção 10. Outros dados desta pesquisa indicam que empresários tanto na economia formal como na informal acreditam que o acesso ao financiamento é a razão mais forte de constrangimento sobre a capacidade das suas empresas de crescerem. Isto sugere um alto grau de “exclusão financeira” no sentido de que as empresas têm um acesso muito limitado aos serviços financeiros formais. Estas conclusões são cruciais para a intenção deste relatório, e serão discutidas em profundidade, mais abaixo.

Uma característica particular das empresas informais identificada nesta pesquisa (e confirmada de alguma forma por visitas efectuadas no terreno) foi o seu carácter estagnante, aparentemente devido à fraca procura do mercado pelos bens e serviços produzidos por elas. Em outra pesquisa sobre empresas de construção de mobílias¹⁰, descreve-se a situação em que micro-fabricantes apenas fabricavam sob encomenda, chamando familiares e outros trabalhadores quando necessário. Entretanto esses trabalhadores dedicam-se a outras actividades, num mecanismo de sobrevivência, que ajuda a entender a capacidade de resistência deste tipo de organização industrial. A condição estagnante de muitas micro-empresas de Timor-Leste tem implicações no significado de “desenvolvimento do sector privado”, em Timor-Leste, discutido na secção 3(i), abaixo.

⁹ Embora o corolário disto, seja que a sua expansão para além do nível familiar de operação possa ter um impacto do desafio do alto nível salarial do sector formal.

¹⁰ “Desafios para Negócios em Timor Leste, Uma Análise à Nivel de firma de Indústria de Mobílias”, Timor Institute for Development Studies (TIDS), 2004.

3. Questões conceituais e de definição

3.1. O significado de “desenvolvimento do sector privado”, em Timor-Leste

Conforme referido na secção 2, acima, a economia de Timor-leste está dividida entre o sector agrícola, no qual se encontram, ainda, nada menos que 80% dos trabalhadores, e dos quais a maioria ainda depende da agricultura de subsistência, e um sector não-agrícola no qual as micro –e pequenas– empresas são a grande maioria. A maioria das empresas urbanas operam num meio informal, ou não registado, e tanto no sector agrícola, como no sector não agrícola, a família é a unidade básica da actividade económica. Também é necessário lembrar a extensão da destruição e o impacto social resultantes dos acontecimentos de 1999. O doloroso processo de reconstruir as infraestruturas físicas, assim como estabelecer os quadros administrativos, legal e político, para a actividade económica de um estado independente, é contínua. Por todas estas razões, existem graves limitações à capacidade do sector não-agrícola em oferecer emprego aos que o procuram, sempre em maiores números.

Dadas estas circunstâncias, é pertinente pôr-se esta pergunta: qual é o significado de “desenvolvimento do sector privado” em Timor-Leste? Com um elemento “subsistência de tais proporções na economia rural, parece ser o mais apropriado começar-se o desenvolvimento por ali. Isto deve ser feito, gerindo a transição da agricultura familiar de subsistência para a produção rentável, e encorajar as pessoas a produzirem excessos vendáveis. Para haver esses excessos será necessário que se aumentem os níveis de produtividade agrícola, por unidade, tanto de terreno, como de mão-de-obra. Por sorte, uma economia rural auto-suficiente que produza alimentos meramente até aos limites das suas próprias necessidades de subsistência, como em Timor-Leste, normalmente possui recursos subaproveitados tanto de mão-de-obra como de terrenos. Dado o estímulo da procura de mercado, esses recursos podem ser utilizados para o aumento da produção e para uma diversificação em colheitas de maior valor. Estas poderão ser produtos tais como o café, baunilha e nozes de coco de alto valor, ou poderão ser produtos alimentares para consumo doméstico. Enquanto que a primeira hipótese suportará a expansão, a segunda poderá ajudar a melhorar os padrões de nutrição e o bem estar mais generalizado do consumidor, através de uma maior diversidade no suprimento alimentar.

Esta diversificação e rentabilização do produto agrícola é o que o Estudo das Políticas Sobre a Pobreza em Timor-Leste¹¹ descreveu como uma “intervenção crucial” para se aumentar as receitas rurais. O estudo identificou intervenções cruciais para aumentar as receitas rurais. Entre estas intervenções, uma das de maior potencial seria a acção de encorajar os chefes das famílias agrícolas para que passassem a ser agricultores a tempo inteiro e se tornassem comerciantes de seus produtos. À semelhança, o PSD SIP também indicou a necessidade de uma “maior comercialização da agricultura e a produção de excessos vendáveis para os mercados doméstico e de exportação”¹².

¹¹ World Bank (2003), *Timor-Leste, Poverty in a New Nation: Analysis for Action*. Dili.

¹² RDTL, *Private Sector Development: Priorities and Proposed Sector Investment Program*, 2005, p. vi.

Medidas complementares incluirão o estabelecimento ou a reabilitação de mercados periódicos nas comunidades rurais, o melhoramento das redes de estradas rurais, o investimento privado nos transportes e equipamentos agrícolas e medidas para eliminar a “exclusão financeira” nas comunidades rurais.

O acesso aos serviços financeiros (ou “inclusão financeira”) traria benefícios para o embriónico sector privado rural. O mais importante desses serviços seria o potencial de serviços financeiros para ajudar o pequeno comércio e o fornecimento do sector formal, com produtos manufacturados, para uma economia rural em transição da subsistência para a rentabilidade. Comerciantes especializados suportarão as operações dos mercados locais nas aldeias e centros dos sub-distritos. A maioria dos outros comerciantes de mercado nesses centros são membros das famílias agrícolas. Eles vêm vender pequenas quantidades de produtos da estação, mas também comprar bens produzidos pelo sector formal. Em Timor-Leste eles trazem bens para os mercados para terem acesso as produtos de consumo indonésios, baratos e convenientes. Há evidências que sugerem que em distritos onde esses produtos estão mais facilmente disponíveis, o nível da actividade económica monetarizada é relativamente alto¹³.

A disponibilidade de bens de consumo, em mercados e quiosques de aldeia, estimula a produção e o comércio de produtos alimentares de subsistência e outras colheitas de maior valor. Por outro lado, este facto melhora os padrões nutricionais, especialmente nos que têm uma remuneração, na sua maioria das áreas urbanas.

Como benefício de uma transição, bem gerida, da subsistência para a rentabilização, o sector agrícola oferecerá padrões de vida mais altos e oportunidades de uma melhor geração de receitas para os jovens, retendo (ou pelo menos retardando as suas saídas) muitos daqueles que poderiam procurar receitas e emprego noutros lugares. Enquanto que a transferência da mão-de-obra da agricultura para a industria e serviços é uma mudança estrutural necessária, o desequilíbrio actual nos números entre os sectores agrícola e não agrícola faz com que seja essencial manter a capacidade do sector agrícola em absorver mão-de-obra. Então, se bem que seja absolutamente necessário fortalecer a capacidade da economia não agrícola em gerar oportunidades, também o melhoramento paralelo de possibilidades económicas para os jovens nas comunidades rurais é necessário. É mais exacto descrever este facto como “facilitar a geração de receitas rurais”, do que como sendo a “criação de empregos”.

As políticas no sector não agrícola deverão incluir aqueles que estejam decididos a aumentar a produtividade das actividades económicas baseadas na família e melhorar os seus laços com a economia formal. Uma abordagem destas reconhece a importância das unidades económicas familiares como fonte de receita das populações urbanas, sem contudo negligenciar medidas para estimular empresas de médio –e grande formato. Aqui, de novo, o foco inicial da política deverá ser o de aumentar a geração de receitas em lugar da “criação de empregos”. O papel da política sobre o sector financeiro deverá ser o de aumentar a inclusão financeira das famílias não agrícolas, o seu acesso a serviços

¹³ Assim, o MFI *Moris Rasik* reporta que isso significa que os tamanhos dos empréstimos num distrito onde as fronteiras são “porosas” são o dobro dos dos distritos onde o controlo fronteiriço asfixia o fornecimento directo de produtos de consumo indonésios. Comunicação pessoal de Ms Helen Todd.

financeiros, como um meio de aumentar as receitas, aumentando o seu bem-estar como consumidores e facilitando os seus laços mais efectivos com a economia formal.

Uma abordagem política que desvalorize o sector informal e a “geração de receitas” (tanto explícita como implícitamente) enquanto que se foca exclusivamente em “empregos” falha no seu reconhecimento de algumas das realidades económicas existentes em Timor-Leste. É assim, pois para muitas das famílias rurais que vivem em condições muito próximas da subsistência pura, a oportunidade de começar qualquer tipo de actividade que gerem receitas em dinheiro será uma melhoria marcada. Outra das realidades, é o facto de que muitas das famílias urbanas utilizam jovens para quem as oportunidades de emprego formal (“empregos”) pode aparecer, apenas se existirem taxas de crescimento do PIB, muito elevadas. Para estes jovens urbanos, a participação em oportunidades que ofereçam geração de receitas num sector informal mais dinâmico, é uma solução viável, mesmo que não seja a melhor. A sua participação contribuirá para uma maior equidade, apoiando a estabilidade social e política. Juntos a um melhorado excesso de produtos vendáveis vindos da economia de subsistência, isso poderá aumentar a disponibilidade de muitos bens e serviços solicitados pelos habitantes urbanos de baixas possibilidades, e assim aumentar o seu bem estar como consumidores.

3.2. O Sector informal e a desvantagem do custo dos salários

Para além dos benefícios relativos a indivíduos e consumidores, um suprimento agregado maior e diversificado, de bens e serviços informais, suportaria as macro políticas de restrição salarial, estudadas para reduzir a desvantagem do custo dos salários no país.

Por razões de história recente, Timor-Leste encontra-se firmemente “amarrado” a um nível salarial não competitivo. Um sector informal vigoroso poderá desempenhar um papel na redução da desvantagem do custo dos salários durante uns tempos. A política deverá tentar aumentar a parte dos bens e serviços do sector informal nos cabazes de consumidor dos assalariados urbanos¹⁴. Isto irá complementar a política de restrição salarial, dirigida para permitir os salários relativos fixarem-se em níveis mais realísticos. Desde que nenhuma tentativa foi efectuada para introduzir reduções nos salários no sector formal, por determinação será politicamente difícil, uma alternativa será o governo tentar manter a relativa estabilidade doméstica dos preços enquanto que os salários normais, ou se mantêm ou diminuem sob a influência das forças de mercado¹⁵. A

¹⁴ Será mais acertado estabelecer um objectivo como sendo o de *restaurar* a parte da produção informal no consumo. O PSD CIP menciona um estimativa de que 85% do emprego em 1998 era informal, envolvendo cerca de 316.000 pessoas, se bem que estes dados incluíssem trabalhadores da agricultura de subsistência (RDTL, 2005, 4). A maioria da atividade do sector informal no tempo da ocupação indonésia era efectuada por emigrantes, deixando agora a vertente “Timorização” como um elemento do seu renascimento.

¹⁵ Que essas forças podem operar já ficou aparente. A pesquisa das empresas urbanas mencionou extensivamente, acima, na secção 2 (ver nota de rodapé 8) e sugeriu que salários reais pagos pelas empresas formais tinham declinado nas áreas urbanas durante o período 2001-2004, com o esvaziamento da “economia bolha” devido ao declínio no número de pessoal internacional desde um máximo alcançado em 2001 e associado a reduções das oportunidades de emprego remunerado no sector formal para os Timorenses.

“Dolarização” ajudará a manter a estabilidade dos preços, mas será necessária disciplina fiscal para alcançar uma inflação abaixo dos níveis existentes nos países vizinhos, particularmente na Indonésia. Por sorte, a economia urbana informal de Timor-Leste não está sujeita à desvantagem do custo de mão-de-obra, na mesma proporção da sua contrapartida formal¹⁶.

Como um sector informal mais vigoroso, Timor-Leste poderá assegurar um crescente suprimento de mercado de bens e serviços apropriados aos cabazes de consumidor dos assalariados urbanos, oriundos de fontes de baixo custo. Isto tem tendência a reduzir a pressão para aumentos salariais, e a relativa desvantagem do custo salarial no sector formal diminuirá com o tempo. Um suprimento aumentado e diversificado de produtos alimentares e outros produtos agrícolas oriundos de um crescentemente monetarizado sector agrícola reforçaram esta tendência favorável.

Estes benefícios sugerem a necessidade de um meio político a apoiar o dinamismo do sector urbano informal e a rápida transição da subsistência para a uma agricultura de mercado. Estas políticas devem incluir medidas facilitando o acesso das famílias, que são a coluna dorsal das economias informal e de subsistência, aos serviços financeiros. A próxima secção introduz a discussão sobre os serviços financeiros, começando com uma revisão lata do sistema financeiro.

4. Visão ampla do Sector Financeiro

Com uma economia marcada por uma monetarização limitada, uma base de produção estreita e uma receita *per capita* muito baixa, Timor-Leste tem um sistema financeiro pouco profundo e sem diversidade. Este sistema conseguiu alcançar muito pouco da população em geral. O sistema formal consiste essencialmente no sistema bancário: três bancos comerciais, sendo cada um uma filial de uma instituição estrangeira, e uma instituição local que opera com uma licença bancária limitada. Cada um destes bancos serve um distinto, mas limitado, sector de mercado no seio de uma população muito maior. As funções reguladoras e de supervisão sobre os bancos são exercidas pela Autoridade Bancária e de Pagamentos – {“Banking and Payments Authority” (BPA)}.

Como um “pré”- banco central de Timor-Leste, o BPA possui um mandato legislativo para as suas operações¹⁷. O seu objectivo primário é macroeconómico, e que é conseguir estabelecer e manter a estabilidade dos preços domésticos. Para além disso tem a responsabilidade de gerir o regime monetário e cambial no país. No entanto a segunda dessas responsabilidades é redundante, enquanto que o regime da moeda “Dólar” estiver estabelecido, enquanto que a responsabilidade de controlar a inflação apoia-se

¹⁶ Isto é verdadeiro mesmo se os níveis dos salários do sector informal sejam relativamente altos, devido à influência dos salários do sector formal, por causa da importância da ajuda familiar não remunerada nos estabelecimentos do sector informal.

¹⁷ Mais importante ainda, é o regulamento 2001/30 da UNTAET estabelecendo a Autoridade Bancária e de Pagamentos e o Regulamento 2000/8 da UNTAET sobre o Licenciamento e Supervisão Bancário de Timor-Leste.

primariamente na política fiscal. À espera de uma decisão para adoptar uma moeda nacional As responsabilidades macoeconómicas do BPA são mais prospectivas que reais. A legislação também dá ao BPA algumas responsabilidades no estabelecimento do sistema financeiro, e estas responsabilidades são de importância primordial nas circunstâncias presentes. Relacionam-se com a promoção da estabilidade, liquidez e solvência de um sistema bancário e financeiro baseado no mercado, juntamente com um sistema de pagamentos seguro, são e eficiente. O BPA, presentemente, tem departamentos dedicados à supervisão do sistema financeiro e aos pagamentos e operações bancárias e preparou um plano corporativo que estabelece as linhas mestras para seu desenvolvimento futuro durante o período até 2007¹⁸.

Para além da legislação, as aspirações do Governo para o BPA estão descritas no plano de Desenvolvimento Nacional publicado em 2002¹⁹. Elas apontam para que o BPA se torne “um catalizador de um crescimento significativo nas poupanças e crédito”, e para “promover maior competição e aumentar os números e tipo de bancos e instituições privadas (incluindo o alargamento da presença de bancos privados e do BPA nas áreas rurais). Especificamente, o BPA foi encarregue de “apoiar osadores e as ONGs no desenvolvimento de esquemas de micro poupança e crédito, especialmente nas áreas rurais” e “desenvolver regulamentos e capacidades para a promoção da pensão de reforma e outros esquemas de poupança (incluindo a educação melhorada do poupante e a segurança melhorada das poupanças)” Assim a responsabilidade do BPA em sustentar o desenvolvimento da microfinança está explícito, junto com a sua obrigação de constituir a capacidade nacional de poupança, incluindo as áreas rurais.

Não há instituições financeiras não bancárias sujeitas à supervisão do BPA e não existem companhias de seguros a trabalhar em Timor-Leste, nem entidades de financiamento em “leasing”. Para além de um muito limitado conjunto de instituições formais, reguladas, existe um número de instituições de microfinanças (IMFs), algumas cooperativas de poupança e empréstimo, e algumas casas de penhores. Se bem que as IMFs tenham um significado limitado em termos de dólares, conseguiram, apesar de tudo, alcançar uma pequena mas significativa parte das famílias pobres. Também existem, como era de se esperar dadas as circunstâncias, um conjunto de mecanismos informais a operar para o fornecimento de serviços financeiros. Cada uma dessas instituições formais e informais e mecanismos serão discutidas com algum detalhe em outras secções deste relatório.

Sem restrições nos movimentos transfronteiriços de dinheiro, não é possível ao BPA saber o valor do dinheiro em circulação, a partir deste dado não é possível para o BPA calcular medidas padrão da densidade financeira. Uma escala de razão disponível, o crédito doméstico concedido pelo sector bancário como uma proporção do PIB não indexado ao petróleo, mostra alguma recuperação de densidade a acontecer no sistema bancário desde a sua destruição em 1999. Outro factor de razão, os depósitos no sistema bancário como uma proporção do PIB não-indexado ao petróleo, têm algum poder de explicação ao mapear a relação entre os empréstimos e os depósitos. Isso sugere uma melhoria dos níveis de intermediação que se dão dentro do sistema. O

¹⁸ BPA (2004) *Corporate Plan 2004-2007*.

¹⁹ Planning Commission (2002) *Timor Leste National Development Plan*, pp65ff.

Quadro 1 mostra mudanças nessas medidas nos anos recentes. Isso também sugere que considerável melhorias, na densidade e na extensão na intermediação financeira durante a recuperação efectuada desde 1999.

Quadro 1

Timor-Leste: Alguns indicadores disponíveis da densidade e intermediação financeira.

Medida	12/2000	12/2001	12/2002	12/2003	12/2004	03/2005
Crédito no sector privado como % do PIB não indexado ao petróleo	0.1	0.8	1.5	6.6	20.8	21.6
Depósitos bancários como % do PIB não indexado ao petróleo	6.3	13.9	15.9	21.5	24.3	24.8
Relação, entre crédito e depósitos	2%	6%	9%	31%	86%	87%

Fontes: calculado com base em dados do IMF e do BPA.

O volume do crédito bancário cresceu substancialmente desde o retabecimento das actividades bancárias em 2000, atingindo um nível equivalente a 21,6% do PIB não indexado ao petróleo, no final do primeiro trimestre de 2005. O Governo de Timor-Leste não solicitou empréstimos ao sistema bancário e os dados do Quadro 1 relacionam-se com o crédito ao sector privado e para consumo pessoal. Enquanto que as comparações internacionais possam levar a enganos devido a diferenças na importância relativa das instituições de empréstimo não bancárias, vale a pena notar que a proporção de todos os países de “baixas receitas” em 2003 era de 45,3%, ou aproximadamente o dobro do nível corrente de Timor-Leste²⁰. É também válido notar que em termos agregados o empréstimo bancário é financiado inteiramente pelos depósitos domésticos. De facto, até ao acontecimento de um espectacular crescimento no empréstimo bancário a partir do final de 2003, o sistema bancário estava em posição de apresentar uma substancial liquidez “offshore”. Enquanto que as posições individuais de cada banco variam, o sistema como um todo está a intermediar 87% dos depósitos para empréstimos domésticos. Os bancos comerciais são discutidos com algum detalhe na secção 6, abaixo, mas falando genericamente parece que o sistema poderá estar a dirigir-se para um constrangimento da disponibilidade de fundos utilizáveis para emprestar. Para se considerar as implicações deste facto, será útil considerar a situação do sector bancário na antiga província indonésia de Timor Leste.

Desde 1999, Timor-Leste passou desde a situação de ser uma província periférica inserida numa grande economia nacional para se tornar numa economia de direito próprio.

²⁰ World Bank, 2005 *World Development Indicators*. See table 5.5, “Financial depth and efficiency” onde se mostram as proporções dos países com experiência recente em conflitos o que inclui o Rwanda (13.9%), Sierra Leone (47.3%), Sri Lanka (42.1%), Sudan (11.9%).

Sendo uma das mais pobres províncias da Indonésia até 1999, Timor Leste recebeu substanciais concessões directas de Jacarta. Em meados dos anos 90 essas concessões eram da ordem de US\$150 milhões por ano, ou cerca de 60% do PIB da província. Assim foram as despesas governamentais, em lugar do investimento privado, que dominaram a economia Timorese²¹. Reflectindo essa realidade, o sector bancário apresentava um padrão típico das regiões periféricas, com a poupança captada pelos bancos a exceder largamente os empréstimos. Assim o desequilíbrio era extremo: num factor de cerca de quatro para um. Assim em Março de 1999 o total do saldo de poupança era de IR594 biliões (US\$68,4 milhões) enquanto que o crédito concedido era de IR158 biliões (US\$18,2 milhões). A captação de poupanças privadas excedia largamente as oportunidades disponíveis localmente para o investimento privado, dando lugar a um excesso de recursos privados na província²². No entanto, em termos líquidos e por causa das concessões do governo central, as poupanças externas contavam como 25% do PIB provincial.

No Timor-Leste independente, conforme se demonstra acima no Quadro 1, o desempenho do sector bancário em intermediar poupanças para crédito melhorou rapidamente, até ao ponto onde, no primeiro trimestre em Março de 2005, os empréstimos bancários representavam 87% do agregado dos depósitos. Um declínio na taxa de crescimento do empréstimo bancário, evidente nesse trimestre, está relatado na secção 6, abaixo. Isto poderá ter como reflexo o aparecimento de um estrangimento dos fundos de empréstimo. A principal instituição de empréstimos reportou, em meados de 2005, que tinha retidos um substancial número de pedidos de empréstimo, em atraso. A política do Governo para o desenvolvimento do sector privado é confiar cada vez mais no processo orgânico da intermediação financeira, enquanto que se abstem de esquemas de empréstimos oficiais, no futuro. Nestas circunstâncias, o volume total do crédito poderá ser estrangido, a menos que a captação de poupanças melhore ou que os bancos estrangeiros possam conseguir transferências dos seus escritórios centrais. Mas a experiência anterior no Timor Leste Indonésio sugere que as poupanças combinadas possam crescer substancialmente acima do nível registado em 2005, se apoiadas por uma infraestrutura de depósitos/ levantamentos adequada, que esteja largamente disponível à população.

Em geral, o desenvolvimento do sector financeiro em Timor-Leste está sujeito a um certo número de estrangimentos, ao quais será feita referência nos pontos adequados deste relatório. Por exemplo, as instituições financeiras sofrem de deficiências no capítulo dos recursos humanos, que afectam todas as áreas da vida nacional, dado que poucos Timorenses ocuparam posições, mesmo a médio nível, no sistema financeiro indonésio. O desenvolvimento do sistema também é impedido por um, geralmente baixo, nível de “Instrução financeira” entre os Timorenses. Esta deficiência pode ser vista como mais uma fraqueza geral da capacidade e experiência empresarial. Isso tem implicações para a

²¹ Hal Hill and Joao Saldanha, ‘The key issues’ in Hill and Saldanha (eds) *East Timor: development challenges for the world’s newest nation*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, Asia-Pacific Press, chapter 1.

²² O Banco BRI foi uma excepção ao padrão estabelecido. Os seus depósitos totalizavam IR29.8bn, contra empréstimos no valor de IR25.4bn, no final de 1998.

procura de serviços financeiros, e para o desenvolvimento do sector privado. Mas também tem implicações para o bem estar do conjunto dos Timorenses como consumidores. Faltam mais serviços auxiliares necessários para as instituições financeiras. Finalmente, existem deficiências cruciais no meio legal e regulador dos serviços financeiros.

Olhando para o ultimo destes constrangimentos, um meio legal e regulador que facilite a provisão de serviços financeiros está a levar tempo para aparecer. Onde existe legislação, a sua administração é muitas vezes ineficiente, enquanto que um poder judiciário fraco cria incertezas nas resoluções de disputas comerciais e aplicações. Uma lei de seguros (que reduza o risco para os emprestadores, entre outros) foi aprovada recentemente, mas está à espera das regras de implementação e da emissão de licenças aos seguradores. Preocupações continuadas, incluem a promulgação da lei da falência, para assegurar os direitos dos credores, o que poderá ser considerado como urgente tendo em vista o rápido crescimento dos empréstimos bancários²³. Esta deficiência é um factor por trás da pronunciada predisposição a favor do empréstimo “folha de pagamentos” que se observa nos livros de empréstimo dos bancos comerciais e do IMFTL.

A lei da terra e os títulos de propriedade de terra, que facilitariam o uso da terra como garantia adicional, está atrasada devido a problemas técnicos que necessitam de vários anos para serem resolvidos. Muitos dos registos referentes a lotes em particular foram muitas vezes destruídos e diferentes sistemas para os títulos de terras vigoravam durante a colonização Portuguesa e a ocupação Indonésia e reivindicações antagónicas por terras e propriedades são muito comuns. Ainda não existe uma lei para o “leasing” de equipamentos, o que poderia ajudar a ultrapassar problemas de garantias adicionais, se bem que legislação para o “leasing” privado tenha sido legalizada. No entanto, onde as deficiências são muitas, tem que se estabelecer prioridades. A mais urgente é estabelecer um quadro legal básico para terras e propriedades no qual os direitos de “proprietário” à propriedade (diferentes dos direitos de “possuidor”) sejam reconhecidos e implementados. Isto poderá providenciar uma base provisória para o crescimento da actividade económica e financeira, enquanto se espera por um processo incremental, no qual as lacunas legislativas específicas, sejam colmatadas e deficiências mais graves sejam resolvidas. Em termos de lacunas específicas, a finalização e implementação das regulamentações para os seguros e a legalização da legislação sobre o “leasing” de equipamentos também devem ser prioridades.

²³ O Relatório do País do MFI em 2005 nota que o ‘rápido crescimento recente do crédito bancário ao sector privado, incluindo as pequenas empresas, fortalece o case de um progresso mais rápido no estabelecimento de um quadro legal que defina os direitos das diferentes categorias de credores no caso de falência’.

5. A procura de serviços financeiros

É quase uma banalidade dizer-se que existe uma procura substancial insatisfeita de serviços financeiros em Timor-Leste, e esta preceção estimulou tentativas de calcular o tamanho do mercado existente. A dificuldade associada a estes calculos é se eles estão relacionados com a procura de mercado, ou com alguma noção de *necessidade* de serviços financeiros. Análises da procura de mercado levam em conta os constrangimentos que inibem os que pedem emprestado. Muitos potenciais solicitadores de empréstimo são confrontados com obstáculos à obtenção de crédito ou de como usá-lo eficazmente. Isto inclui uma série limitada de investimentos potenciais, um conhecimento limitado do mercado, a incapacidade de aproveitar as oportunidades, devido à “falta de perícia produtiva adequada”²⁴. Alguns potenciais solicitadores de empréstimo podem ser inibidos pela falta de mecanismos que reduzam os riscos; a ausência de seguros comerciais em Timor-Leste é o exemplo mais óbvio. Taxas de juros reais elevadas reduzem a rentabilidade dos investimentos, forçando mesmo alguns a serem abandonados. Os altos custos das transacções impostos pelo meio regulador e os requisitos das instituições financeiras também reduzem a rentabilidade do investimento. A falta de garantias adicionais aceitáveis ou a impossibilidade de utilizar bens de capital como garantias adicionais devido a lacunas administrativas (os títulos de propriedade da terra ou outra documentação requerida) são constrangimentos fatais para muitos dos potenciais solicitadores de empréstimos.

Com vista à procura de serviços de depósito, os constrangimentos também se aplicam aos poupadores. Os depositantes em Timor-Leste parecem ser impressionáveis com as mudanças no nível das taxas reais de juro nas poupanças. O seu comportamento é influenciado pelos custos da transacção impostos pelo banco e pelos custos das viagens e tempo que se gasta com os serviços de acesso. Mais, expectativas inflacionárias e a confiança dos depositantes nas instituições financeiras influenciam o seu desejo de possuir bens de capital em forma de depósitos. Memórias recentes de destruição e perda de activos financeiros, seguidos pela inflação nos primeiros anos da período pós-conflito, são factores negativos. A capacidade do Governo em restabelecer a confiança nas instituições e manter um meio de baixa inflação será crucial para o crescimento da capacidade nacional de poupança.

O censo populacional de 2004 quantificou cerca de 200.000 famílias com 4,7 pessoas por família em média. Nessa base, seria apropriado planificar uma extensão dos serviços de depósito para a grande maioria destas famílias. Permitindo algumas contas múltiplas nas famílias, um total de 200.000 contas de depósito aparenta ser realístico, se a infraestrutura financeira estiver disponível e os requisitos (barato, acessível, seguro, conveniente) estiverem estabelecidos. Inicialmente seria sensível objectivar a expansão dos serviços às 9 capitais de distrito restantes e às 65 cidades de sub-distrito que continuam largamente não servidas, assim como as suas zonas imediatas. O número actual de contas de depósito em todas as classes de instituição era algo como menos de 60.000 nos finais de 2004 e o

²⁴ As an ADB evaluation suggested, in explanation of limited lending achieved by MFITL. See ADB Aide Memoire, Grant 8186 TIM (TF) Microfinance Development Project, Project Review Mission (12/2004)

objectivo de 200.000 contas em todas as classes de instituição deverá ser possível num período de cinco anos, até 2010.

Um estudo do mercado para serviços de microfinança foi efectuado pela AMFITIL, o órgão de cobertura dos IMFs²⁵. O estudo tentou extrapolar estimativas dos números de famílias economicamente activas, daqueles com acesso a recursos produtivos, e daqueles com possibilidades prováveis de beneficiar com o acesso aos serviços financeiros. De uma população total de 925.000 pessoas, cerca de 435.000 (ou 47%) foram registadas como economicamente activas e constituíam-se como “mercado máximo” para os serviços financeiros. Depois de se excluir as famílias “não pobres” e os trabalhadores assalariados, o exercício produziu um número perto de 60.000 famílias, com cerca de 275.000 pessoas. Pensou-se que este sub-grupo populacional provavelmente necessitasse de acesso aos serviços de microfinanças, e ser capaz de beneficiar com eles. Uma revisão privada sobre o sector privado efectuada pelo IFC²⁶ considerou os constrangimentos do sector financeiro no desenvolvimento do sector privado. Adoptaram o número de “mercado máximo” de 435.000 pessoas do AMFITIL como uma “base de clientes” estimada para os serviços financeiros. Este segundo estudo sugeriu que com um número actual de solicitadores de empréstimo apenas 6% dessa base de clientes estava a ser servida²⁷.

E enquanto que as estimativas de demandas sobre os serviços de depósitos baseadas nos dados populacionais tendem a ser credíveis, as estimativas de demandas sobre o crédito estão sujeitas a sérias reservas. Isto porque a experiência internacional sugere que a grande maioria das famílias farão uso de serviços de depósito se estes forem baratos, acessíveis, seguros e convenientes. Isto sugere a necessidade de mais investimentos na banca e noutras infraestruturas financeiras no país.

As facilidades de todos os fornecedores de serviços financeiros, incluindo os bancos registados, as instituições não bancárias tais como as IMFs e CUs, deverão necessitar ser equipadas com pessoal capaz e expandidas para alcançar o objectivo de 200.000 contas de depósitos até 2010. Será possível para os bancos utilizar a sua experiência internacional com sistemas baseados em telefones móveis que poderão permitir-lhes abrir novos pontos de negócio afastados das suas filiais. Isto poderá envolver a colaboração com retalhistas e outras entidades que já tenham facilidades de manuseio de dinheiro, com segurança. Mesmo para além do alcance da cobertura dos telefones móveis, sistemas de transação não conectados usando aparelhos manuais de registo estão a ser testados para o fornecimento de serviços financeiros básicos. O diálogo entre o Governo de

²⁵ Lene Hansen e Novanto Agus (2005), ‘Financial services assessment in Timor-Leste: Final report’. Dili: Association of Microfinance Institutions in East Timor.

²⁶ Inédito IFC comissionado, ECON Analysis, Report No. 2005-022, *Assessment of private sector opportunities in Timor-Leste*.

²⁷ Um terceiro estudo efectuado em Timor-Leste, pela firma de consultores DAI para a USAID, usou os dados de Hansen e Agus para propor a existência de um “segundo estrato” de mercado para os serviços de microfinança. Isto refere-se a um grupo intermediário de solicitadores de empréstimo, posicionado entre o mercado de negócio formal e o mercado de microfinança, que é estimado entre 5.800 e 8.000 clientes potenciais. Ver Development Alternatives Inc. (2005), *Report on options for financial service provision to second-tier microfinance clients in East Timor*, report prepared for USAID, Dili.

Timor-Leste e os bancos deverá ser necessário para se explorar os incentivos necessários e as implicações reguladoras. O ritmo da inovação internacional neste campo é rápido e as autoridades em Timor-Leste possam querer manter-se informadas sobre os progressos efectuados.

Outra possibilidade poderá ser encontrada numa proposta, existente no Programa de Investimento Sectorial para o desenvolvimento do sector privado, em que está planeada uma rede nacional de postos dos serviços de correios, que deverá também ser equipada com a possibilidade de efectuar transações do sector financeiro²⁸. A proposta refere-se a “serviços bancários postais” para incluir, *por exemplo*, facilidades de contas de depósito e levantamentos. Isto é, quase de certeza, demasiado ambicioso dado os baixos níveis de instrução bancária em Timor-Leste, incluindo entre os funcionários de baixa categoria. No entanto, se esses postos forem meros centros de transação, em lugar de serem postos de um banco postal governamental, a proposta merece ser testada, talvez em conjunto com os esforços de se introduzir tecnologia baseada em computadores, conforme de discutiu acima.

Por outro lado a abordagem da expansão dos serviços de crédito deveria ser melhor pragmática e incremental, em lugar de ser objectivada. O objectivo poderia ser conseguir a expansão cautelosa do crédito através de instituições apropriadas e sustentáveis. Existem evidências de um excesso de procura de crédito no sector bancário, à qual os bancos actualmente existentes responderão, enquanto que uma decisão das autoridades em aprovar a entrada de um ou dois bancos comerciais convenientemente credenciados irá ajudar, aumentando a competição. Esses recém chegados terão que efectuar estudos de viabilidade antes de arriscarem o seu capital, e isto é preferível a que sejam as autoridades a estabelecer os objectivos. Em vez disso, as autoridades possam querer focalizar na facilitação e monitorização da expansão progressiva dos serviços de crédito em resposta aos indicadores de excesso de procura à margem já observados. Baseando na experiência global seria insensato o Governo envolver-se nos empréstimos ou através de um Banco de Desenvolvimento do estado ou um Banco Portal.

Emprestadores adequados incluem as IMFs e UCs para além dos bancos, assim como novos emprestadores comerciais não bancários. A procura de mercado para o crédito irá aumentar com a implementação das iniciativas governamentais estudadas para promover a transição da agricultura de subsistência para a comercial, e quando as políticas para promover a actividade económica nas áreas urbanas derem frutos. O objectivo da política deverá ser o de facilitar o crescimento sustentável da capacidade de empréstimo à medida que a procura aumenta. Uma prévia expansão das facilidades de depósito-levantamento, para os estratos da população ainda não atingidos em áreas geográficas não servidas, fornecerá indicadores da capacidade de crédito para informação dos emprestadores e das autoridades. Isso também irá criar infraestruturas que possam ser adaptadas progressivamente para empréstimos, com o crescimento da procura do mercado. O apoio activo à IMFs e UCs pelo Governo de Timor-Leste e os dadores irá ajudar neste processo. No entanto, uma proposta para que os postos dos serviços dos correios, acima referidos,

²⁸ RDTL, *Private Sector Development: Priorities and Proposed Sector Investment Program*, April 2005, p. 25.

devam efectuar “alguns empréstimos aprovados” para além dos serviços de depósito e pagamentos, introduz novos níveis de complexidade a uma proposta inicialmente atraente. A proposta do Estado preencher lacunas no fornecimento dos serviços financeiros, criando um banco de “desenvolvimento” governamental está considerada, e rejeitada, na secção 7, abaixo. A proposta de um banco postal governamental não tem força.

6. Fornecimento de Serviços Financeiros: os bancos comerciais

Em Timor-Leste operam três bancos comerciais que fornecem todos os serviços bancários, juntamente com uma outra instituição, o IMFTL (Instituição de Micro Finanças de Timor – Leste), que possui uma licença bancária limitada. Esta ultima instituição está discutida em separado, abaixo, na secção 8. Os bancos comerciais são todos filiais de entidades estrangeiras, e operam como interfaces de três culturas bancárias diferentes, as de Portugal, Australia e Indonésia. As filiais do Banco da Australia e Nova-Zelândia (ANZ) e a Caixa Geral de Depósitos (CGD)²⁹, de Portugal estabeleceram-se ambas em 1999-2000. O Banco Mandiri, da Indonésia, abriu depois da restauração da independência de Timor-Leste, em 2003. Enquanto que o ANZ é uma entidade bancária privada, tanto a CGD como o Mandiri são propriedade dos respectivos governos e é possível inferir-se que as suas decisões de entrarem no mercado de Timor-Leste envolvem pelo menos algumas considerações não comerciais.

Cada um destes três bancos serve um segmento de mercado completamente diferente, mas existem algumas sobreposições, primariamente a nível do retalho. A chegada do Banco Mandiri como um terceiro parceiro, parece ter trazido uma maior competição ao sector bancário, tanto em depósitos como em empréstimos. A sua entrada foi seguida por taxas bancárias mais baixas e pagamento de juros em depósitos à ordem e, também forneceu uma alternativa ao prestador dominante. Os dados do BPA mostram que a média das sobretaxas dos empréstimos caíram cerca de 1% entre 2003 e 2004, de 14,78% para 13,81%. As sobretaxas de juro dos depósitos de poupança cresceram de 0,18% em 2003 para 0,32% em 2004. Um decréscimo bruto da taxa preferencial para menos de 13% não deverá ser razoável em Timor-Leste, nas condições actuais de risco e incerteza do mercado, e com uma inflação annual da ordem dos 2 a 3%. Contudo existem possibilidades óbvias para uma maior compressão das margens com o melhoramento das condições e o com o amadurecimento do sistema.

Uma visão geral do sistema bancário poderá fornecer uma imagem útil do seu crescimento inicial, que foi rápido. O Quadro 2 apresenta dados conjuntos descrevendo o progresso do depósitos e empréstimos pelo sistema desde 2002. As responsabilidades dos depósitos cresceram rapidamente, em cerca de 54%, num período de dois anos que terminou no final de 2004, e cresceu mais 3,2% no primeiro trimestre de 2005. O empréstimo cresceu quase 1.300% nesse período de dois anos, embora vindo de uma base inicial muito pequena. Enquanto que o crescimento parece ter-se moderado

²⁹ Este banco português abriu sob o nome de BNU, familiar aos Timorenses desde o período colonial e pelo qual ainda é popularmente conhecido. Subsequentemente o banco rebaptizou-se como CGD, uma entidade bancária maior da qual o BNU faz agora parte.

mais recentemente, ainda continua a crescer a uma taxa anual de 30% comparada no trimestre de Março de 2005. Existe procura para mais crédito, como está evidenciado pela lista de espera dos pedidos de empréstimo existentes em poder do principal banco emprestador. Ocorreu um acréscimo marcado na intermediação doméstica nos anos mais recentes, com a proporção dos depósitos domésticos re-emprestados na economia, aumentando de menos de 10% no final de 2002, para cerca de 87% mais recentemente. Em paralelo com isso, e reflectindo a maior capacidade do sistema bancário em utilizar fundos localmente, os fundos líquidos estrangeiros continuam decrescendo constantemente. O decréscimo começou com uma agitação no sector de empréstios privado desde os fins de 2003, e os fundos líquidos em moeda estrangeira estão quase a zero desde Março de 2005.

Quadro 2

Intermediação doméstica por instituição financeiras reguladas (\$m)

Transacções	12/02	12/03	12/04	03/05
Empréstimos e adiantamentos ao sector privado	5.1	22.1	70.5	75.6
Responsabilidades dos depósitos	54.6	72.3	84.0	86.7
Relação entre os adiantamentos e os depósitos	9.3%	31%	84%	87%

Nota: inclui os três bancos e o IMFTL.

No entanto estes dados conjuntos disfarçam diferenças importantes nas posições no mercado das entidades, individualmente. A informação sobre certas instituições num sector bancário pequeno, tal como o de Timor-Leste, é sensível. Mas até onde é possível julgar, parece que o ANZ continua a deter o grosso dos seus fundos em “offshore”. O Mandiri parece ser capaz de utilizar alguma da sua liquidez externa enquanto continua a expandir o empréstimo doméstico. A CGD, por outro lado, parece ter respondido a demanda pelo crédito suplementado os seus recursos domésticos com a liquidez externa. Estes contrastes reflectem a diferença das estratégias operacionais dos três bancos, que são discutidas com maior detalhe mais tarde nesta secção.

O crescimento dos depósitos e a mudança da sua composição estão detalhadas no Quadro 3, o qual sugere alguns desenvolvimentos interessantes. O crescimento foi rápido e a importância relativa das contas de poupança aumentou, com saldos de poupança a serem responsáveis por mais de um terço do total dos depósitos. O crescimento na procura para depósitos a prazo também tem sido bom, apesar do seu volume ser ainda muito pequeno. As contas de poupança são produto da escolha de pessoas de poucas posses, enquanto que os depósitos à ordem e a prazo são principalmente detidos por empresas e assalariados de maior receitas (incluindo os estrangeiros residentes), o crescimento do nível absoluto da importância relativa dos depósitos de poupança sugere o aburguesamento da procura por este produto. O mercado de retalho ainda consiste largamente de assalariados urbanos e o sistema bancário até agora ainda não testou a procura por serviços de depósitos de poupança entre pessoas fora do emprego formal, nas áreas rurais.

Quadro 3

Crescimento dos depósitos domésticos nas instituições financeiras reguladas (\$m)

	12/00	12/02	12/03	12/04	03/05
Total de depósitos	20.0	54.6	72.3	84.0	86.7
Procura de depósitos	19.3	39.1	40.1	49.4	52.4
Depósitos de poupança	0.0	10.2	22.6	27.8	26.7
Depósitos a prazo	0.7	5.3	9.6	6.8	7.5
Poupança/total	--	18.7	31.3	33.1	30.8

Notas: inclui os três bancos comerciais e o I IMFTL.

Fontes, IMF e BPA

Em termos de estratégia e posição no mercado, o ANZ detém as contas das agências internacionais que operam em Timor-Leste. Ele foi o principal fornecedor de serviços bancários para a comunidade internacional assim como apoiando o comércio com a Austrália. Depois de uma experiência inicial não muito bem sucedida, o ANZ retirou-se das operações de crédito e tem utilizado a sua substancial liquidez no estrangeiro. A gerência do ANZ citou dificuldades com as documentações das garantias adicionais, a ausência de serviços de notariado e de relatórios financeiros credíveis, e outras incertezas existentes no corrente meio legal, como constrangimentos ao empréstimo. O banco parece ter enfrentado dificuldades em aplicar ou adaptar os critérios de concessão de crédito do seu país de origem, às circunstâncias de Timor-Leste. No entanto, com a diminuição dos números de pessoal estrangeiro e o declínio das transferências de fundos pelos seus clientes institucionais primários, o ANZ enfrenta um desafio. Se bem que a operar de um único escritório em Dili, introduziu os serviço de ATM para os clientes locais e internacionais e um serviço de transferência electrónica de fundos (EFTPOS) com apoio dos grossistas participantes de Dili.

O banco CGD é o líder na industria em termos de bens de capital, número de clientes e filiais. Tem um escritório em Dili, filiais em Baucau e Gleno, Maliana Oecusse e Viqueque e planeia abrir em breve em Suai. Pelo menos alguns destes poderão ser vistos como proposições estáveis a longo-prazo, mas o banco parece ter uma estratégia de expansão agressiva e de intenção nacional. Isto também se reflecte no rápido crescimento do empréstimo. Se bem que os dados sobre a CGD sejam difíceis de obter, novas aprovações de crédito em 2002, 2003 e 2004, parecem ter sido da ordem dos US\$ 4,2 milhões, US\$20,1 milhões e US\$67,9 milhões respectivamente, e que o total acumulado até Maio de 2005 atingiu algo como US\$105,7 milhões³⁰. Estes números parecem ser consistentes com os números dos empréstimos por pagar (i.e. reembolso líquido) de US\$59,6 milhões em Setembro de 2004, mencionado em diversos estudos³¹.

³⁰ Estes números são aproximados, tendo sido recolhidos pelo autor de gráficos obtidos da CGD.

³¹ HanseneAgus, DAI and ECON Analysis, conforme citados anteriormente.

A CGD está bem posicionada para beneficiar dos seus fortes laços com o Governo de Timor-Leste. Está autorizada a receber o pagamento de taxas e impostos por conta do Governo e conseguiu o pagamento directo dos salários depositados em conta, para os funcionários públicos. Isto ultrapassa algumas incertezas associadas com garantias adicionais e a sua execução, e facilita o empréstimo sobre o salário, principalmente para bens duráveis, viaturas, e reabilitação de casas. Pensa-se que os arranjos sobre os salários tenham sido um factor principal na rápida expansão do crédito. A CGD também está activa no comércio financeiro com a Europa, especialmente com Portugal. Os empréstimos iniciais foram efectuados como banco executor para créditos de emergência na primeira fase do Projecto das Pequenas Empresas do Banco Mundial {World Bank's Small Enterprise Project (SEP I)} desde o início dos finais de 2000. O reembolso desses créditos foi lento (sendo de apenas 75% em meados de 2005) e muito poucos dos que solicitaram empréstimos do SEP I continuaram como clientes da CGD. Esta experiência está discutida mais detalhadamente na Secção 10, mais abaixo. .

O segmento de mercado do Banco Mandiri está baseado, primariamente, se bem que não exclusivamente, no comércio financeiro com a Indonésia e apoio aos interesses comerciais indonésios em Timor-Leste. Muitas vezes consegue efectuar empréstimos contra garantias adicionais localizadas na indonésia, em contratos executáveis naquele país. Este banco dificilmente fornece qualquer crédito ao consumidor devido aos problemas locais com as garantias adicionais e a execução dos contratos. Tem reservas sobre o empréstimo comercial às micro e pequenas empresas. No entanto estendeu uma linha de crédito ao maior IMF Timorense, e também também forneceu crédito alternativo á CCT, uma cooperativa de produtores de café. A abordagem competitiva do banco à captação de crédito valeu-lhe uma fatia de mercado de retalho e capacitou-o a financiar um forte crescimento nos empréstimos em sector economicamente importantes.

Em termos de empréstimo bancário, o ANZ é efectivamente uma instituição que não empresta, enquanto que o Banco Mandiri ocupa, talvez, cerca de 10-12% do universo do crédito bancário, o IMfTL terá cerca de 2% e a CGD o restante, ou sejam mais de 85%. Estes dados fornecidos pelo BPA para uma atribuição de crédito sectorial sofrem de várias inconsistências na classificação, conforme referido pelos Bancos. No entanto a informação obtida do Banco Mandiri fornece algumas explicações adicionais. Inspeccionando os registos do BPA referentes aos finais de 2004 e início de 2005, verifica-se que no seu conjunto o sistema bancário providenciou um financiamento negligenciável para a agricultura, industria ou turismo (se bem que o Mandiri tenha atribuído quase 10% dos seus fundos emprestáveis para a industria). No conjunto, a maior categoria de empréstimos parece ser a da construção, incluindo a reabilitação residencial, com cerca de 40% do total (mas apenas 2,3% dos empréstimos do Mandiri), seguida da “comércio e finanças” com cerca de 19% (mas para o Mandiri apenas 69%) o empréstimo “individual” alcança apenas 7 ou 8% do total (Mandiri 0,1%), enquanto que “transporte, comunicações e serviços” responsabilizam-se por cerca de 5% (Mandiri 15%).

Existe uma vasta e inexplicada categoria residual nos dados da industria como um todo. Esta é empréstimos a “outros” totalizando cerca de 29% do total. Se isto pudesse ser

reclassificado talvez se alterasse a nossa percepção das atribuições de crédito pela totalidade da indústria. No total, parece razoável concluir que o Banco Mandiri é mais comercial do que a CGD, o prestador maioritário, cujos números dominam os dados conjuntos. Por contraste com a CGD, o Mandiri oferece maior apoio ao comércio, serviços e indústria enquanto que fornece um apoio negligenciável para o consumo na habitação ou pessoal. O carteira de clientes total do Mandiri em maio de 2005 tinha um valor total de US\$8,54 milhões, com 91 clientes com um saldo credor médio de cerca de US\$93.850. Em contrapartida, a CGD aprovava cerca de 6.500 empréstimos em 2004, com um saldo médio de US\$10.500

O rápido crescimento dos empréstimos pelo sistema bancário, a extensão na qual ele é entendido como sendo financiamento ou consumo ou investimento excessivo em taxis e pequenos autocarros, produziu alguns comentários negativos³². O relatório do FMI 2005, artigo IV, processo de consulta, apresenta uma expressão de satisfação pelo crescimento da intermediação, mas também contém um aviso relativo à necessidade de se “manter vigilante quanto aos possíveis riscos emergentes, particularmente dado o rápido crescimento e concentração sectorial do crédito bancário”. No entanto, o Relatório Administrativo notou que os portofolios de empréstimos “dos bancos foram avaliados como tendo a qualidade apropriada e estando em conformidade com os regulamentos do órgão de supervisão”³³. A principal instituição de crédito aparenta ter o apoio total do seu banco de origem e disfrutar de boas relações com o Governo de Timor-Leste; além disso muito do crescimento do crédito está seguro pelos salários dos funcionários públicos, o que é um risco baixo. As autoridades estão alerta para a necessidade de uma monitorização apertada e uma provisão adequada e parece que acham as folhas de balanço genericamente sãs.

7. Fornecimento de Serviços Financeiros: o potencial para a entrada de novos bancos comerciais

As autoridades estão preparadas para considerarem pedidos de licenciamento para novos bancos em Timor-Leste. Além disso para manter a estabilidade e segurança do sistema o mandato do BPA é supervisionar o desenvolvimento de um sector financeiro competitivo e baseado no mercado. Em princípio isto sugere o desejo de se ter mais do que três bancos comerciais de serviço completo, especialmente dado a evidência dos benefícios competitivos surgidos do aparecimento do terceiro banco em 2003. O BPA tem negado, desde então vários pedidos para novas entidades. Diz-se que essas recusas se devem a razões que não a capacidade do mercado em absorver novos elementos.

À parte do mérito de qualquer pedido em particular, a viabilidade de novos bancos depende não apenas do crescimento conjunto do mercado, mas também de se existem sectores de mercado nos quais os recém-chegados possam florescer. A diversificação dentro de um quadro de competição é a mais prometedora opção para se conseguir

³² Ver, por exemplo o relatório DAI referido na nota de rodapé 24, acima.

³³ IMF, Democratic Republic of Timor-Leste, *Staff Report for the 2005 Article IV Consultation*, parágrafo 25.

alcançar grupos populacionais ainda não servidos, ao mesmo tempo que se baixam os custos e se melhoram os níveis gerais da prestação de serviços. Estas questões foram sondadas em 2003, quando o banco BRI efectuou um estudo de viabilidade para re-entrar no mercado de Timor-Leste, vindo da Indonésia. Em vez disso o Banco Mandiri abriu a sua filial de Dili, enquanto que o BRI hesitava, e o momento para o seu regresso parece ter passado. Perdeu-se uma oportunidade de re-introdução de um modelo de negócio de microfinança radicalmente diferente dos dos bancos que correntemente operam.

Vale a pena estudar a fundamentação apresentada em 2003 para o regresso do Banco BRI, e considerar a sua relevância face às circunstâncias actuais. No fim de 1998, a filial de Dili do BRI, supervisionava 12 unidades do BRI que serviam cerca de 12.000 pessoas que solicitavam empréstimos, com um empréstimo de tamanho médio de US\$210³⁴. Os atrasos, como percentual dos empréstimos devedores (portofolio status) mantinham-se num nível digno de 3%. Os serviços de depósito-levantamento do BRI eram, pelo menos, tão importantes para a microfinança como os seus empréstimos. Os depósitos excediam os empréstimos numa margem de cerca de 17% no final de 1998, e incluíam muitas contas muito pequenas.

Em 2003, a USAID financiou um estudo de viabilidade no qual recomendava o reinício das operações das unidades do BRI em Timor-Leste³⁵. Isto assume que o BRI iria oferecer os serviços padrão das suas unidades, micro empréstimos, depósitos e transferência de fundos. O estudo apresentou planos de negócio baseados em vários cenários e sugeriam que o BRI “poderia não estar interessado em financiar o custo total do nível óptimo de investimento, por si só”. A razões fornecidas foram a solicitação para que o BRI financiasse a expansão doméstica, o “retorno provado” nessa expansão (e assim estabelecendo uma oportunidade-custo de alto nível para o capital próprio do BRI) e os custos e riscos operacionais mais elevados em Timor-Leste. No fundo estas reservas parecem ser justificadas, pois com isso o ambicioso programa de expansão doméstica do BRI ficava constringido por falta de recursos, apesar do potencial de lucro das novas filiais e Unidades. O próprio BRI já não é um banco totalmente estatal e é presumível que esteja mais interessado no valor das suas acções, agora, que em 2003.

O estudo de 2003 explorava uma opção segundo a qual o BRI poderia financiar uma expansão muito limitada com os seus recursos próprios, com o cenário dos custos operacionais “básicos” ou neutrais. O estudo também explorava cenários mais expansivos com o BRI a ser apoiado pelo capital de uma terceira entidade. Os locais potenciais para a localização das unidades adicionais do BRI seriam em Maliana e Baucau, para além de e nas cercanias de Dili. O resultado óptimo do estudo mostrou necessitar de uma contribuição externa adiantada de US\$0,45 milhões. Isto permitiria empréstimos totalizando cerca de US\$4,9 milhões no final do ano 4, a cerca de 2.100 micro empresários e cerca de 6.400 assalariados e trabalhadores remunerados.

³⁴ Calculado à taxa de Rp10,000 por dólar.

³⁵ *Re-establishing microfinance services in East Timor: Back to BRI?* (A study conducted by Bank Rakyat Indonesia, Harvard University Centre for Business and Government and the East Timor Study Group, with support of USAID, Maio 2003).

O modelo micro-bancário do BRI apoia-se num alto nível de captação de poupança líquida, pelas Unidades, conseguida pelo pagamento de taxas positivas de juros reais, com um excesso de liquidez a ser transferido internamente para financiar as actividades de retalho e empréstimo corporativo do BRI. No final do ano 4, o estudo de viabilidade mostrava que o BRI estaria a gerir cerca de 22.000 contas de depósito, com uma captação de fundos de quase de US\$8,4 milhões. Este valor iria exceder os empréstimos locais em cerca de US\$3,5 milhões. O excesso de liquidez renderá retornos para a filial ao serem utilizados internamente através do sistema do BRI. Esta utilização de liquidez “offshore” pelo BRI poderá espelhar as acções de alguns outros bancos do mercado de Timor-Leste.

As taxas de empréstimo das unidades do BRI seriam estabelecidas pelas taxas prevalecentes na Indonésia: (1.5% ao mês, flat, equivalente a cerca de 27% ao ano, mas com descontos para os repagamentos antecipados). Isto era consideravelmente mais alto que as taxas aplicadas pelos bancos de Timor-Leste ao tempo (até 18% por ano). Se em que o BRI esperasse oferecer taxas de depósito correntes mais altas que as que estavam disponíveis em 2003, de 1,5% a 2,0% por ano, com taxas para depósitos a prazo de ,9% a 2,25% por ano estava a permitir-se margens de juro muito superiores que as disfrutadas pelos bancos já existentes no mercado. Este poderia ser explicado pelo facto que as Unidades do BRI incorriam em custos de transacção mais elevados por cada dólar emprestado.

O BRI poderia ter apoiado pessoas urbanas de baixa renda (e com uma expansão, rurais) fornecendo um serviço de poupança seguro, líquido e acessível, cuja falta de se faz grandemente sentir, no momento. As taxas de depósito que se propunha pagar, de um máximo de 2,25% ao ano, estão perto das taxas inflacionárias actuais. Por contraste, as taxas de depósito dos bancos comerciais existentes são negativas, em termos reais. E era muito provável que o BRI, dada a sua familiaridade com o contexto Timorense, tivesse tido sucesso, em emprestar rentavelmente a uma classe de micro –e pequenos, empresários de momento não servidos pelos bancos comerciais. Em resumo, o regresso do BRI poderia ter aumentado a diversidade dos serviços bancários de Timor-Leste e teria sido muito provável que teria aumentado o alcance do sistema para pessoas de baixa renda e rurais.

O mercado é hoje mais competitivo que o do no tempo do estudo de viabilidade e os cenários para o regresso do BRI teriam que ser retrabalhados. De discussões tidas em Jacarta, pareceu que o BRI poderá ser persuadido a rever a questão do seu regresso a Timor-Leste, mesmo que essa questão não esteja na sua agenda de momento. A USAID financiou o estudo de viabilidade inicial do BRI em 2003. Talvez o BRI possa ser consultado e encontrados recursos de uma terceira parte que permitam que o estudo seja retrabalhado à luz das condições correntes.

Outros interesses comerciais consideraram solicitar a sua entrada no mercado bancário. Conforme mencionado acima, várias pedidos já foram recusados. O Banco Danamon, um banco privado indonésio que negociou em Timor Leste até 1999, explorou activamente a possibilidade de voltar em 2003. Mas depois de interesses estrangeiros

terem adquirido acções do Danamon, ele não avançou com a sua pretensão. Uma recente revisão das oportunidades do sector privado, efectuada pelo IFC³⁶, relata que a CGD poderá abdicar das suas operações em Timor-Leste. A CGD poderá propor reter o controlo de uma nova entidade na qual o Governo de Timor-Leste e o IFC seriam parceiros minoritários

Outra possibilidade seria a do próprio Governo de Timor-Leste poder tentar remediar as deficiências perceptíveis na disponibilidade de serviços financeiros, estabelecendo um banco de “desenvolvimento” com objectivos especiais. Tais propostas reflectem o que foi descrito na secção 5, acima, como uma resposta de “Fornecimento-Liderança” às deficiências no fornecimento de serviços financeiros. Esta abordagem teria o perigo de se ignorar a experiência mundial com fraco desempenho desses bancos, os quais têm frequentemente provado estarem sujeitos a interferências políticas. Quando, nos dias de hoje, o caso para o investimento de recursos num banco estatal é apresentado, é normalmente no contexto de reviver uma empresa moribunda ou em vias de falência, para se utilizar o capital existente, representado pelas infraestruturas existentes e especialmente pela rede de filiais. Muitas vezes é utilizado o argumento de que, os recursos humanos associados a esses bancos ainda têm muito para contribuir para o seu sucesso, assim que o mesmo for reestruturado e revitalizado. Mas, seja qual o valor desta proposição noutros lugares, nenhum desses argumentos pode ser aplicado em Timor-Leste, onde um novo banco estatal terá que ser contruído a partir do zero, e a reserva de funcionários experimentados não existe. O capital e recursos humanos para um banco desses irá incorrer em custos muito elevados.

Os proponentes de um banco estatal poderão argumentar com o desempenho de alguns bancos distintos incluindo o Banco BRI e o BAAC da Tailândia. Mas estes sucessos reflectem uma combinação de um pesado investimento e desejo político, que não será fácil de reproduzir noutros lugares, juntamente com oportunidades para economias de escala em países com populações consideráveis. O desempenho dos bancos estatais em economias mais comparáveis com as de Timor-Leste, como as Estados das pequenas ilhas do Pacífico, não estimulam a confiança. Um banco destes a ser estabelecido pelo Governo de Timor-Leste apresentaria desafios para a gestão e poderia encorajar a procura de rentabilização e a politização do crédito.

Uma proposta alternativa, a de que o estado possa adquirir acções num banco existente, levanta outras questões: se o investimento não fora necessário para estabelecer o banco no início, que benefícios sociais se esperam que esse investimento vá render? E como poderá o estado, ao adquirir interesses num banco, afectar as percepções do retorno dos investimentos privados noutros locais? O estudo de viabilidade do BRI implicava que uma “joint-venture” como Governo seria inaceitável. Sem dúvida essa opinião reflecte uma análise sóbria sobre os constrangimentos que uma ligação com o Governo pudesse implicar para o sucesso das operações comerciais. Mas se o BRI é o modelo de um bom banco de desenvolvimento, porque não convidá-lo simplesmente a restabelecer-se no território, que lhe é familiar, de Timor-Leste?

³⁶ *Rascunho* ECON Analysis, commissioned pela IFC, fnota de rodapé 23, acima. Ver pag. 31

8. Fornecimento de Serviços Financeiros: O Instituto de Microfinanças de Timor-Leste

8.1. História e objetivos

A *Instituição de Microfinanças de Timor-Leste* (IMfTL, ou ‘o Instituto’) foi estabelecido em Maio de 2002 como um quase-banco regulamentado. Sendo parte do sistema bancário, os dados operacionais do Instituto são relatados em relatórios consolidados emitidos pela autoridade reguladora, o BPA. Por esta razão, os dados bancários conjuntos, mencionados acima, nas secções 4 e 6, também incluem informação sobre o IMfTL. No entanto a discussão sobre o Instituto ficou reservada para esta secção da revisão, devido a que as suas operações são tanto quantitativa como qualitativamente distintas dos outros bancos principais.

O IMfTL é uma instituição bancária regulada, registada ao abrigo de uma cláusula de isenção da legislação bancária³⁷. Isto limita a sua obrigação de respeitar completamente os requisitos da lei, enquanto que lhe impõem certas limitações em consequência disso. Assim poderá não aceitar depósitos superiores a US\$1 milhão, nem adoptar a designação de banco. Está sujeito a requisito de liquidez não inferior a 50% do valor dos depósitos que possua. Para além de aceitar depósitos, o Instituto está autorizado pelo BPA a oferecer crédito, com um mínimo de 65% da sua carteira de clientes a dever ser devotada ao microcrédito. Isto estabelece um mandato particular para o alívio da pobreza pelo IMfTL, a ser executado através da provisão de serviços de microfinança aos pobres e famílias de baixa renda, e especialmente às mulheres. Isto distingue-o de outras instituições financeiras reguladas em Timor-Leste. O IMfTL também está autorizado a efectuar pagamentos e a prestar serviços de cobrança, emitir e administrar contas correntes e de cheques, e providenciar serviços de guarda em cofre para valores. Tem uma conta de liquidação com o BPA e é membro do sistema de compensação inter-bancário.

O IMfTL foi estabelecido por uma concessão TFET de US\$4 milhões, e tem um capital por acções de US\$3 milhões, dos quais US\$2 milhões estão realizados. Este é o nível mínimo de capital requerido de acordo com a legislação bancária. A operar desde 2002, o Instituto é controlado por uma entidade sem fins lucrativos, a Fundação para Redução da Pobreza de Timor-Leste. Ela é o eu proprietário provisório, à espera de um acordo sobre as disposições permanentes. O Conselho de Administradores da Fundação inclui membros *ex officio* da comunidade de doadores e do Banco de Desenvolvimento Asiático (BDA) é o administrador que controla o Instituto, na realidade (*de facto*). A gestão do Instituto está nas mãos de um Conselho de Direcção. Um projecto do BDA ao abrigo de uma concessão TFET forneceu apoio para o estabelecimento do Instituto, e se este projecto terminou no final de 2004, existe um programa continuado do BDA para assistência técnica. Isto tem termos de referência, *inter alia*, para aconselhar num plano para o desinvestimento ou a diluição da posse por accionistas no IMfTL com vista a determinar ao proprietário final. O Governo de Timor-Leste também está preocupado em

³⁷ Secção 2.6 of UNTAET Regulation 2000/8

ver a questão da responsabilidade futura sobre o Instituto clarificada e ter o seu alcance expandido a todos os distritos. Questões associadas com a posse futura e a direcção do IMfTL não são apenas de carácter técnico, no entanto. Elas requerem decisões sobre qual, e dessas, qual será a melhor, para manter o mandato original do Instituto de redução da pobreza. Essas decisões também requerem uma escolha entre um número de opções de propriedade, indo desde a propriedade plena do estado, a algum modelo de propriedade comunitária, à privatização plena.

8.2. Tamanho e âmbito das operações

O IMfTL opera a partir de filiais em Dili e centros distritais de Gleno e Maliana. Numa vista geral das suas operações, verifica-se que tem depósitos de US\$0,876 milhões e mais de 8.000 contas, com um valor médio de US\$100, e uma carteira de empréstimos de US\$1,436 milhões no final de Abril de 2005. Menos de 60% desse valor foi entregue através do escritório de Dili, sugerindo que Dili é-lhe menos centralizador que para os bancos comerciais. No entanto apenas 87% das contas de empréstimo, por valor, estão classificadas como “a tempo” e o principal valor não pago é de cerca de US\$82.000. Os clientes de risco estão calculados em 7,5% do total, se bem que esta avaliação varie largamente entre as filiais (por exemplo, pode ser tão elevada como 20% na zona rural – Gleno) e entretanto oferece vários produtos de empréstimo.

Entre os produtos de empréstimo, a categoria maior é o empréstimo sobre salários, seguro contra os pagamentos dos salários de funcionários públicos. Este produto tem um valor de cerca de US\$1,152 milhões, com um valor não cobrado médio de US\$750. Estes empréstimos estendem-se por períodos de 12 a 24 meses, a uma taxa mensal de 1,5% e com um desconto inicial de 5% como taxa administrativa. Isto é efectivamente equivalente a 22,5% da taxa de juros por ano. Empréstimos em atraso nesta categoria são muito poucos, com os salários dos solicitadores a serem depositados directamente no Instituto. No entanto, se bem que uma parte substancial desta clientela consista em funcionários dos escalões baixos, localizados em centros rurais, é questionável saber-se até que ponto este tipo de empréstimo satisfará o objectivo inicial do Instituto, de redução de pobreza.

Outros produtos oferecidos pelo IMfTL, parecem estar mais apropriados a este mandato, se bem que de menor importância no contexto geral dos seus empréstimos. E estes sofrem de uma proporção mais elevada de não pagamentos. São empréstimos de microfinança, incluindo empréstimos em grupo, com reembolsos semanais, concedidos principalmente a mulheres (cerca de 1.250, com um saldo médio não pago de US\$46). Cerca de 290 vendedores de mercado tem reembolsos diários com um balanço por liquidar médio de US\$130. Além disso, existe algum empréstimo sazonal no tempo das colheitas (mais de 500 empréstimos com um saldo médio de cerca de US\$230) e um grupo de empréstimos “comerciais” um pouco mais elevados (180 a cerca de US\$400). Em geral estes empréstimos sofrem todos de atrasos definidos em 30 dias ou mais. As taxas de administração são pouco firmes.

Com vista ao empréstimo aos mais pobres, o Instituto parece ter adoptado a retórica de organização em grupo sem no entanto ter assimilado a fundamentação lógica e os métodos clássicos do empréstimo a grupos, conforme é praticado pelo Banco Grameen e os seus muitos imitadores. Problemas semelhantes foram notados em conexão com empréstimos em grupo efectuados pelo primitivo Projecto do Fortalecimento das Comunidades em Timor-Leste, durante o período de emergência de 2000³⁸.

Empréstimos sobre as colheitas sazonais é outra área de particular dificuldade para todas as instituições de empréstimo agrícola, na qual o IMfTL não encontrou nenhuma vantagem comparativa. Os empréstimos aos vendedores, por outro lado têm mostrado em alguns lugares um bom desempenho se tiverem uma boa gestão. O IMfTL necessita rever os seus procedimentos operacionais nesta área, e aumentar a produtividade dos funcionários. Começou uma campanha de cobranças para reduzir as delinquências com o apoio das autoridades das aldeias.

Em algumas áreas os serviços móveis operam na recolha de poupanças e pagamentos. O juro é pago à taxa de 0,8% anualmente no produto de depósito simples e as contas podem ser abertas com um depósito inicial de US\$10 (comparados com os US\$50 necessários no sistema bancário comercial). No entanto, o tecto de depósito não ajudou a focar a atenção da gerência na poupança para além de a manter dentro dos limites requeridos, e se se manifestar alguma fraqueza na área dos empréstimos, a capacidade do Instituto em captar depósitos, para o aumento dos fundos, continua sem ser testada. De facto o Instituto tem uma liquidez muito alta, tendo cerca de US\$1,8 milhões de dólares em depósito no BPA.

8.3. Viabilidade e Situação Futura do IMfTL

Se bem que exista um leque de opções para a propriedade futura do IMfTL, a sua escolha não pode ser vista apenas como uma questão puramente técnica. A decisão de como o Instituto deve prosseguir o seu mandato para o microcrédito e alívio da pobreza terá implicações para as disposições sobre a sua propriedade e gestão. Esse objectivo social parece ser incompatível com Privado, Intenção-de-Lucro, Propriedade. Apesar disso, se existir um meio político apoiante e regulador, no qual se incluem as Filipinas e a Indonésia nos países vizinhos mais próximos, existem numerosos exemplos de pequenas instituições bancárias reguladas a prosperar com o apoio das comunidades locais em que se encontram inseridas. Timor-Leste e o IMfTL apresentam um difícil caso-teste para a proposição de que esta experiência pode ser generalizada.

Depois da saída dos Indonésios e 1999, ficaram disponíveis poucos funcionários bancários experientados, e no caso do Instituto provou ser muito difícil recrutar-se funcionários com antecedentes e formação em gestão de crédito. Houve problemas com a elaboração dos produtos de crédito. O método escolhido para se alcançar os pobres, e as

³⁸ World Bank, Social Development Papers: conflict prevention and reconstruction, *Timor-Leste: Independent Review of the Credit Component of the Community Empowerment Project*, Paper No. 11, March 2004.

mulheres em particular, foi a organização o método de grupo. Parece ter havido uma falha na compreensão e emprego das partes fortes do método de grupo. De facto uma filial do IMfTL estabelecida num distrito onde uma IMF já se encontrava a trabalhar utilizando o sistema bancário de Grameen, aparentemente decidiu não competir com ela nos empréstimos de grupo. Onde o IMfTL tentou este método parece ter sido mais como uma ferramenta administrativa do que um exercício de dinâmica de grupo, e os resultados foram decepcionantes.

Apesar destas deficiências, a assistência técnica do BDA ao Instituto foi renovada e os esforços para se reduzir o não pagamento e melhorar a eficiência operacional continuam. O empréstimo sobre o salário, se bem que ameaçado pelo crescimento do empréstimo dos bancos comerciais neste segmento de mercado, contribui substancialmente para a sustentabilidade do Instituto de por essa razão ser mantido. Para satisfazer o seu mandato de emprestar aos pobres, o IMfTL deve aumentar a sua carteira de clientes enquanto que simultaneamente aumenta a sua eficiência. O projecto de microfinanças do BDA tinha a ideia de um IMfTL a operar como um grossista para a união do movimento de crédito, mas (conforme se explica mais abaixo) ficou provado ser difícil reabilitar as CUs. No entanto, o crescimento da carteira de clientes do Instituto pode ser conseguido indirectamente, combinando a venda por grosso dos empréstimos a IMFs de bom desempenho, com empréstimos directos a individuais. Livre do tampão no seu depósito-levantamento, ou pelo menos com mais algum espaço de manobra que agora, o IMfTL poderá também oferecer serviços de depósito a outras IMFs por conta dos clientes delas.

O Instituto tem valor para a banca de Timor-Leste ao oferecer a perspectiva de um modelo diferente, focado na pobreza. Se realizado, este modelo poderá aumentar o alcance e a diversidade do sistema. Para além de melhorar a eficiência interna das suas operações, o Instituto beneficiará tanto de uma forma de propriedade, como de gestão consistentes com o seu mandato original e aceitáveis pelo BPA para uma licença de Classe C (que permita que as restrições aos seus depósitos-levantamentos e liquidez sejam atenuadas). A opção menos desejada seria a privatização, com-intenção-de-lucro, com o proprietário a tentar entrar pela porta das traseiras no sector bancário comercial. A melhor opção poderia envolver capital e conhecimentos do IFCE/ou de uma entidade privada internacional, que investisse no capital social, sem-intenção-de-lucro, e activa na micro-banca.

9. Fornecimento de Serviços Financeiros: o sub-sector da microfinança

O Plano Nacional de Desenvolvimento de Timor-Leste de 2002 (mencionado acima na secção 4) instruiu o BDA para “apoiar os dadores e as ONGs no desenvolvimento de esquemas de micro-poupança e crédito, especialmente nas áreas rurais”. Isto era para ser feito como parte de uma estratégia mais vasta de catalizar um “crescimento significativo nas poupanças e crédito” no sector financeiro. Assim, a política do Governo de Timor-Leste é apoiar o desenvolvimento da microfinança e enfatiza o valor do acesso a processos de poupança como um elemento do processo. Para além disso, se bem que de acordo com a legislação bancária, os depósitos-levantamentos do público só possam ser

efectuados por bancos licenciados, o meio regulador é relativamente permissivo com vista às operações das entidades de crédito tais como as instituições de microfinanças. O BPA não está disposto a criar um meio regulador especificamente para os IMFs. Em vez disso parece ter tomado uma posição não-intervencionista, se bem que largamente apoiante. Esta tolerância para estender-se a operações de depósito-levantamento limitado pelos IMFs na base de que eles podem ser vistos como instituições associadas.

Para os fins desta pesquisa, o sub-sector da microfinança é tratado como incluindo as IMFs e cooperativas de poupança e empréstimos. Ambos estes modelos institucionais receberam assistência de agências externas e a atenção favorável do Governo desde 1999. Com vista às IMFs, existe uma importante distinção entre os fornecedores especializados de serviços financeiros e um grupo maior que oferece microfinanças como parte de uma carteira de serviços mais alargada. Na ausência de um meio regulador explícito para as microfinanças, os prestadores de serviços formaram a Associação das Instituições de Micro Finanças de Timor-Leste (AIMFTIL) para estabelecer um quadro comum que impusesse padrões, baseados nos melhores princípios internacionais da prática. A Associação fornece uma base para uma regulamentação própria pelas IMFs, derivada de um “código de de conduta” estabelecido. A AIMFTIL possui onze membros, dos quais quatro, incluindo a IMfTL, são fornecedores especializados de serviços financeiros. Os membros comprometeram-se a enviar dados sobre o desempenho para um secretariado numa base regular, se bem que constrangimentos de capacidades impeçam todos os membros de cumprir o estabelecido. O IMfTL ocupa uma posição intermédia, entre o fundo da banca regulada (onde os seus dados de desempenho são registados pelo BPA juntamente com os dos Bancos) e o sub-sector as IMFs (onde os seus dados de desempenho também são incorporados aos dados do AIMFTIL para o programa das microfinanças).

Quadro 4

Operações de Microfinança das instituições membro da AIMFTIL no final de 2004

	Depósitos			Empréstimos		
	Valor	Quant.	Média	Valor	Quant.	Média
Total, incluindo o IMfTL	\$1,28m	26.600	\$48	\$2,36m	19.200	\$123
Total, excluindo o IMfTL	\$0,42m	17.100	\$25	\$1,074m	15.600	\$ 69

Nota: Dados baseados nos relatórios de 8 instituições membro, incluindo todos os MF prestadores de serviços especializados.

Os dados fornecidos pela AIMFTIL sobre as actividades de microfinança das instituições membro, estão resumidos no Quadro 4. Esses dados indicam que no final de 2004, com base em relatórios de 8 instituições membro, a Associação tinha servido cerca de 26.600 poupantes e 19.200 solicitadores de empréstimos (ou cerca de 17.100 e 15.600, respectivamente, se se excluirem os clientes do IMfTL). As IMFs não-reguladas que se reportaram ao AIMFTIL (i.e. excluindo o IMfTL) tiveram empréstimos não reembolsados de bastante mais de um milhão de Dólares e possuem cerca de quatrocentos mil Dólares em fundos de clientes, com uma base de clientes de cerca de 17.000 pessoas. Estes dados poderão corresponder a cerca de 17.000 famílias servidas

pelas IMFs, dado que o cliente alvo da maioria das instituições são mulheres. Extrapolando mais, uma estimativa “por alto” dos números dos membros das famílias potencialmente beneficiando do acesso aos serviços de microfinança, talvez seja tão elevado como 85.000. Em relação com a população estimada a viver abaixo da linha de pobreza, talvez 350.000 a 370.000 em 2004³⁹, este número corresponde a menos de um quarto do grupo-alvo. Em termos de cobertura geográfica, as IMFs operam em 10 dos 13 distritos do país. No entanto, no total, o acesso dos pobres aos serviços de microfinanças em Timor-Leste par ser tanto restrito como superficial

Os IMFs possuem cerca de US\$0,4 milhões em poupanças apesar da proibição de aceitarem contas de depósitos-levantamentos, pela Lei Bancária. Em outras jurisdições (por exemplo, nas Filipinas, sob a Legislação Bancária de 2000) as autoridades ignoram os depósitos das IMFs, a menos que excedam no, seu total, os empréstimos concedidos (o suposto “saldo compensatório”). Assim, as IMFs das Filipinas têm algum a capacidade legal de aceitar contas de depósito-levantamentos. Não existe tal latitude na Lei Bancária de Timor-Leste, se bem que as autoridades tenham escolhido, até agora, não actuar, aparentemente preferindo ver os clientes das IMFs como “membros” em lugar de “público”. Uma razão para esta atitude pode ser a de que a grande proporção de poupanças na posse das IMFs seja contratual e a possibilidade de instabilidade no sistema é por isso reduzida. Os depósitos efectuam-se como um elemento no contrato de empréstimo entre as IMFs e os seus clientes; não estão disponíveis à ordem, mas tão sómente depois dos empréstimos terem sido reembolsados.

A maior IMF e, possivelmente, a de melhor desempenho é a Moris Rasik, que utiliza a abordagem do banco Grameen e conseguiu assegurar uma linha de crédito de um banco comercial. Com a orientação rural mais acentuada que todas as outras IMFs, tem 7.000 solicitadores de empréstimos com balanço médio por liquidar de cerca de US\$70, e uma carteira de risco, citada nuns honrosos 3.6%. A Moris Rasik começou recentemente a fornecer créditos maiores de até US\$1.000, a pessoas que tenham tido pelo menos quatro empréstimos anteriores de valores progressivamente mais elevados, liquidados com êxito. Cerca de 20 desses empréstimos foram concedidos até meados de 2005, mas a gerência da Moris Rasik realça que o seu negócio básico será continuar a prestar empréstimos mais pequenos ao grupo de mulheres de baixa-renda, com os empréstimos maiores disponíveis para motivação. Esta IMF também serve cerca de 7.500 poupantes cujas contas têm um saldo médio de pouco mais de US\$20. Conforme descrito acima, a maior parte destas poupanças consistem na chamada poupança “compulsória”, feita como parte de um contrato de empréstimo e não estão disponíveis à ordem.

Excluindo o IMFTL, todas as IMFs que se reportam ao AIMFTIL (incluindo a Moris Rasik) estão bem á quem da sustentabilidade e ainda necessitam de subsídios substanciais para continuarem a operar. Numa base conjunta, os quatro maiores operadores alcançaram apenas 57% dos rendimentos necessários à sua sustentabilidade operacional,

³⁹ The AMFITIL *Financial Services Sector Assessment* (UNDP and USAID, 2005) estimava os números de 2004 extrapolando-os da “2001 Timor Living Standards Survey”. A estimativa é adequada às nossas intenções visto que desde que magnitudes alargadas são suficientes para mostrar que o acesso é bastante limitado.

usando a medida padrão CGAP⁴⁰. Quando os custos de financiamento forem adicionados, os seus ganhos, conforme é reconhecido pela AIMFTIL serão inferiores a 40% do nível necessário. Todas estas IMFs têm sorte de receber apoio de ONGs internacionais.

O Programa de Investimento Sectorial para o desenvolvimento do sector privado propõe assistência à microfinance. Isso sugere que a industria precisa de “apoio institucional para treino de aptidões baseada-no-desempenho, garantias para os empréstimos dos bancos comerciais e apoio para o desenvolvimento da industria pelos provedores”. A industria em si própria vê o treino de aptidões, incluído competência técnica em sistemas de Informação Tecnológica, como a sua maior necessidade. O “desenvolvimento da Industria” é o campo de acção da AIMFTIL, que já fez progressos ao estabelecer padrões de auto-regulamentação pelas IMFs e no facto de relatar o desempenho dos seus membros. IMFs individuais e o seu órgão tutelar irão todos beneficiar desse apoio. A “Pacific Enterprise Development Facility” (PEDF) do IFC tem um programa de “Acesso a Finanças” programado, para o qual Timor-Leste será elegível. O apoio ao treino de aptidões para as IMFs será estudado para equipá-las com uma melhor gestão no risco de crédito, controlo interno e gestão. A PEDF apoiará programas de treino vocacional para melhorar a competência base e a capacidade das instituições financeiras, incluindo as IMFs, e procurará uma parceria com o AIMFTIL para esse fim.

Providenciando garantias para empréstimos dos bancos comerciais às IMFs deveriam ser estudadas para criar laços entre eles e assim nivelar os fundos emprestáveis disponíveis para as IMFs. Não considerando o potencial para problemas de moral, (que não é assim tão negligenciável, considerando a imaturidade do sector das IMFs) a fundamentação comercial para se tentar induzir laços entre os bancos e as IMFs deste modo, não é convincente. Os Bancos tendem a olhar para esse tipo de ligações quando o meio regulador precisa deles (mais comumente quando estão sujeitos ao factor “prioridade” dos objectivos de crédito) ou quando o sucesso das MFIs de bom desempenho atraem as suas atenções e eles por outro lado estão à procura de oportunidades de expansão. Os objectivos de crédito são parte do desacreditado arsenal da repressão financeira, e não seria sensato aplicá-los em Timor-Leste. E as dificuldades por que estão a passar a IMFs Timorenses, não fazem delas parceiros comerciais atractivos.

A sustentabilidade é o calcanhar de Aquiles das IMFs de Timor-Leste. Dada a evidência da sua capacidade de alcançar objectivos, a prioridade na assistência deverá ser institucionalizar a sua presença em Timor-Leste. Isto requiere atenção à sustentabilidade, mas como a sustentabilidade requiere um maior tamanho, então a atenção deverá também ser virada para aumentar o alcance. Observações na secção 5, acima, respeitantes a uma política de expansão cuidadosa do crédito à margem, também se aplicam às IMFs pela razão da sua vulnerabilidade financeira. Uma fonte potencial de recursos para uma futura expansão, sugerida na secção 8 (iii), poderá ser o IMfTL. As IMFs e o Instituto depois do seu mandato de alívio da pobreza ser confirmado e a sua propriedade e gestão serem resolvidas) podem beneficiar das dis posições sobre as ligações. Sob este cenário o IMfTL poderá vender crédito por grosso às melhores IMFs. Isto poderá também ser

⁴⁰ Uma discussão detalhada sobre o sub-sector a microfinança está contido no relatório da AIMFTIL “*Financial Services Sector Assessment in Timor-Leste*”, notado acima.

extendido para permitir às IMFs de fazerem depósitos no IMfTL por conta dos seus membros, enquanto que continuam a manter os depósitos por “contrato”.

Antes da saída da Indonésia em 1999, Timor-Leste tinha um pequeno sistema de Uniões de Crédito (UCs), que se dizia incluir 27 instituições e cerca de 7.500 membros, e com uma Federação das Uniões de Crédito (UCF) como seu máximo. Isto estava bastante afastado do sistema de cooperativas de produção oficial KUD (*Koperasi Unit Desa*) através do qual muitos dos programas oficiais agrícolas da Indonésia eram iniciados, e que já não existe. Depois dos acontecimentos de 1999 o sistema das UC colapsou, devido à perda física de bens e impossibilidade de recuperar empréstimos não reembolsados.

No período de 2001-2003, o BDA responsável pelo projecto de estabelecimento da IMfTL, também prestou atenção à reabilitação do movimento das UC. No entanto encontrou poucas UC que preenchessem os critérios do projecto e tivessem potencial para serem reabilitadas. Ainda assim conseguiu apoiar o processo da reabilitação de quatro Ucs e fornecer assistência técnica a um certo número de outras. Os esforços do projecto para reviver a FUC também encontrou dificuldades e as fraquezas da Federação foram vistas como um obstáculo ao restabelecimento do sector. O BDA listou obstáculos, válidos para o movimento UC como um todo, incluindo o baixo nível de associados, falta de formadores para os funcionários técnicos, capital inadequado e uma captação limitada de poupança, falta de formadores e funcionários técnicos, e problemas de gestão e transparência.

Nos finais de 2004, a FUC tinha 44 UCs, muitas recém registadas, mas apenas 7 delas com mais de 1cem membros. Parece que existiam apenas 3 UCs potencialmente viáveis, com mais de 200 membros entre elas e depósitos de cerca de US\$0,85 milhões. Cerca de 780 dos seus membros tinham empréstimos, com um saldo não pago de cerca de US\$0,33milhões, com uma média de US\$420. O tamanho deste empréstimo está consideravelmente acima do nível médio, de US\$70, dos membros da AIMFTIL (excluindo a IMfTL) e sugere que um estrato social diferente estivesse a ser servido. Pensa-se que a carteira de risco era muito elevada com 22%.

O componente UC do projecto do BDA foi abandonado durante 2004 e o crédito às UC deixou de ser concedido pelo IMfTL, conforme tinha sido previsto. O Governo de Timor-Leste concordou em rever o estatuto das UC. Um recente Decreto-Lei, sob o qual a responsabilidade pelas UCs é do Departamento do Desenvolvimento e Meio Ambiente, poderá ter clarificado a situação e fornecido uma melhor base para um desenvolvimento futuro. No entanto o Programa Sectorial de Desenvolvimento para o desenvolvimento do sector privado⁴¹, enquanto que realçandoplanos para o fortalecimento das cooperativas de produção, não presta qualquer atenção à uniões de crédito e não parece prever mais qualquer assistência externa ao sector. É importante lembrar que elas estão legalmente autorizadas a captar poupanças dos seus membros e que servem um sector da população entre os servidos pelas IMFs e o dos Bancos. As UCs deveria idealmente aparecer em qualquer campanha concertada para

⁴¹ RDTL, *Private Sector Development: Priorities and Proposed Sector Investment Program*, April 2005

aumentar a capacidade nacional de poupança, tal é esta a recomendação desta revisão. No entanto os perigos de perda de depósitos efectuados em UCs mal geridas causou uma pausa nos planos para a sua expansão, enquanto essa fraqueza fundamental permanecer. Talvez uma assistência de baixo perfil vinda do Conselho Mundial as Uniões de Crédito ou de uma das suas filiais de nível nacional seja a solução mais efectiva a curto/médio prazo. A participação em programas de treino de aptidões iniciados pelo IFC/PEDF é outra possibilidade.

10. Fornecimento de Serviços Financeiros: outras fontes

Numa economia de mercado há procura de serviços financeiros. As fontes formais de prestação de serviços aparecerão sempre que o meio regulador o permita e que a extensão do nível efectivo da procura e da estrutura de custos existente permita que os serviços sejam prestados com lucro. Onde as condições do mercado e o meio regulador trabalhem contra o fornecimento formal de serviços, usualmente os mecanismos informais aparecerão para satisfazer a procura. Por exemplo, na ausência de instituições financeiras formais, redes familiares e de amigos serão chamadas a satisfazer as necessidades de famílias e individuais, enquanto que os emprestadores de dinheiro estarão comumente disponíveis para satisfazer as suas necessidades em termos comerciais.

Os emprestadores locais são universais na Indonésia e, certamente, eram uma presença certa em Timor-Leste até 1999. Pouco se sabe das suas operações, mas é possível que alguns fossem Indonésios étnicos que deixaram o país nesse ano. Outros podem ter tido pesadas perdas durante a convulsão social, quando as dívidas se tornaram incobráveis, e desde essa altura tenham sido incapazes de recomeçarem as operações (tal como na realidade deve ter acontecido com o movimento das uniões de crédito, ver a discussão na anterior secção desta revisão). Até a presente data, inquéritos revelam pouco ou sem conhecimento de actividades correntes de emprestadores de dinheiro comerciais mas a recente evidência anedótica sugere que as suas actividades fossem difundidas. Autores de outras pesquisas concluíram que os emprestadores de dinheiro tinham “desaparecido” de Timor-Leste⁴². Se isto for verdade poderá ser um fenómeno notável, mas parece em todo caso não ser válida.

As transferências informais entre membros da mesma família e amigos são certamente universais na sociedade Timorense e estão entre os meios pelos quais as famílias aliviam o consumo e satisfazem necessidades financeiras periódicas ou de emergência, tais como as propinas escolares ou despesas médicas. Essas transferências também permitem a uma secção mais alargada da população a ter acesso ao financiamento formal que não aparece nos dados dos empréstimos bancários. Como exemplo primário parece razoável concluir que a explosão dos empréstimos sobre os salários desde o final de 2003 tenha financiado uma variedade de micro empresas e criado empregos para pessoas que não os próprios

⁴² AMFITIL, *Financial Services Sector Assessment in Timor-Leste*, p. 5. Os autores afirmam que cerca de 20% usaram emprestadores de dinheiro antes de 1999, e que a Pesquisa sobre os Padrões de Vida em Timor em 2001 verificou que 5% estavam a utilizar crédito comercial informal.

solicitadores do empréstimo. A preocupação muitas vezes manifestada sobre solicitadores de empréstimos que fazem empréstimos demasiado grandes em relação aos seus salários pode estar fora de foco, devido ao facto de que esses empréstimos, muito provavelmente, irão aproveitar a uma família em vez de um indivíduo. No fim, a capacidade de reembolsar esses empréstimos será influenciada pela rentabilidade das empresas que financiaram. A profusão de táxis e outros pequenos transportes públicos nas ruas de Dili da aumenta o optimismo sobre esta possibilidade. No entanto, as famílias têm uma forte motivação para reembolsar tais empréstimos, apesar de quaisquer perdas, e isso não deverá ser assumido como uma certeza de que não irão fazê-lo.

Os mecanismos informais parecem ter desempenhado um papel essencial na restauração dos negócios e do comércio em Timor-Leste, imediatamente após aos acontecimentos de 1999. É importante lembrar a extensão dos interesses indonésios, incluindo militares, que dominaram a economia até essa altura. Mesmo assim, depois da violência e da saída desses interesses, e apesar da destruição total do sistema financeiro doméstico, apareceram mecanismos transfronteiriços que restauraram o fornecimento das mercadorias de consumo para a sobrevivência e bens de capital para a reconstrução. Os interesses dos Indonésios e Chineses étnicos (os sino-timorenses a regressar, alguns deles após longas ausências fora do país) restabeleceram-se pouco depois do conflito. Também apareceram novos elementos que preencheram as lacunas deixadas pelos empresários indonésios que se tinham ido embora. Alguns eram locais, outros vieram do estrangeiro (incluindo Taiwan e Singapura). Eles importaram mercadorias básicas, produtos alimentares e bens de consumo, desesperadamente necessários nessa altura devido à rotura dos negócios e comércios normais.

Nos primeiros dias o negócio não foi quantificado e financiado pela Indonésia. Os produtos vieram de Surabaya, Indonésia através de Timor Oeste e atravessaram a fronteira (juntamente com veículos usados e maquinaria para recomeçar os transportes, agricultura e outras actividades económicas). Houve um fluxo inverso de dinheiro vivo, contrabalançando esses movimentos, inicialmente em rupias indonésias, mas cada vez mais em dólares. Com a chegada de empresários de outros países, diversificaram-se as fontes das mercadorias e o seu modo de financiamento. Assim, a venda por grosso, e o comércio retalhista associado, foram renovados largamente pelas forças de mercado, com limitada intervenção dos dadores ou do Governo e com a total ausência de facilidades financeiras domésticas. O poder de compra da substancial presença internacional suportou obviamente a recuperação, ao passo que os dadores forneceram o crédito que relançou a actividade económica, mas isso aconteceu mais tarde e menos efectivamente.

Em 2005, o financiamento “offshore” ainda é muito importante em Timor-Leste, especialmente para apoio aos vendedores grossistas, se bem que os outros tipos de comércio não enumerados sejam aparentemente muito menos significativos. A um nível mais baixo, forjaram-se relações directas entre os fornecedores Timorenses e os retalhistas de Surabaya, muitas vezes envolvendo disposições de crédito a fornecedores. O papel das instituições financeiras locais nesses dispositivos poderá ser restringido apenas a transferências de dinheiro. A utilização do US Dólar também facilita o fluxo de dinheiro vivo, das quais o BPA não possui registos.

Com vista ao envolvimento directo dosadores no fornecimento de serviços financeiros, o período imediatamente após 1999 viu três tentativas de reviver o empréstimo para o recomeço das actividades económicas, financiados pela comunidade internacional. Os dois primeiros aconteceram como componentes do Projecto das Pequenas Empresas fase I (SEP I) e o Projecto de Fortalecimento das Comunidades, respectivamente. Ambos foram financiados pela TFET e administrados pelo Banco Mundial. O terceiro foi o Projecto de Desenvolvimento das Microfinanças do BDA, descrito acima na secção 8. À parte da sua pretensa contribuição para a renovação económica, estes três projectos também tinham impactos na “construção do sistema” financeiro, tanto positivos como negativos. Além disso, existia um número de iniciativas privadas efectuadas por ONGs internacionais. Estas ONGs mudaram os seus objectivos, do alívio de emergência para a reconstrução e o estabelecimento de IMFs, descrito na secção 9, acima.

O SEP I envolveu um pacote de actividades de reconstrução, incluindo o desembolso de uma linha de crédito de US\$4,0 milhões. Esta era destinada a individuais para financiar o reatamento das actividades das pequenas empresas, a ser canaliado através do BNU, o predecessor do Banco CGD. O SEP foi estudado para complementar o Projecto de Desenvolvimento das Microfinanças do BDA (do qual, um dos resultados foi o estabelecimento do IMfTL, conforme descrito acima, na secção 8). Se bem que o SEP I se tenha tornado rapidamente efectivo (em Abril de 2000), passou-se outro ano antes que a maior parte da sua linha de crédito fosse desembolsada. Neste caso, as forças de mercado e fontes informais de financiamento foram muito mais rápidas a apoiar o renascimento das actividades económicas, conforme descrito acima. Por esta razão e devido às dificuldades encontradas enquanto se implementava a linha de crédito inicial, um outro pacote de empréstimos proposto para o SEP II foi cancelado e os recursos foram redirigidos para outras actividades do projecto. Os esforços do Banco CGD em cobrar os saldos devedores da linha de crédito original continuam. Em meados de 2005 a taxa de reembolso ficava-se um pouco acima dos 75%, ou cerca de US\$3,0 milhões do valor original emprestado de US\$4,0 milhões.

O SEP I estabeleceu-se um ano antes do Projecto das Microfinanças, cujo início relativamente lento fez com que não desempenhasse nenhum papel no esforço humanitário imediato, tendo apenas uma parte tardia na reconstrução. Tanto o SEP I como o Projecto das Microfinanças tiveram resultados na construção do sistema. O SEP I empregou um banco comercial (BNU, hoje CGD) como intermediário e habilitou-o a conseguir experiência em empréstimos num mercado que não lhe era familiar, sem arriscar seu próprio capital. Esta construção de competências parece ter contribuído para o mais recente alto perfil do banco como uma instituição de empréstimo⁴³. O Projecto das Microfinanças, por seu lado, levou ao estabelecimento do IMfTL, se bem que o outro objectivo relacionado, de reviver as uniões de crédito e a FUC tivesse um sucesso limitado.

⁴³ For more information, see World Bank (2003) Report No. 26094, *Implementation Completion Report on a grant in the amount of US\$4.85 million to the Democratic Republic of Timor-Leste for the Small Enterprises Project* (Private Sector Development Unit, East Asia and Pacific Region, June 26, 2003).

A terceira iniciativa internacional, foi o Projecto de Fortalecimento das Comunidades (PFC), dirigido primariamente para a criação de capital social e o estabelecimento de uma administração de nível local. Mas uma das suas componentes também forneceu uma linha de crédito para financiar a recapitalização de micro empresas rurais incapacitadas pelos acontecimentos de 1999. Enquanto que os fundos injectados nas comunidades rurais pelo PFC apoiaram no ressurgimento das actividades económicas locais, os empréstimos só começaram na primeira metade do ano 2001. Assim, como com o SEP I, as as finanças oficiais ficaram bem atrasadas em relação ao aparecimento do financiamento informal e transfronteiriço.

A experiência PFC apresentou as severas limitações do microcrédito como uma ferramenta de uso imediato, a seguir a períodos de crise. Avaliações, tanto do SEP I como do PFC, concluíram que poderia ter sido mais apropriado efectuar concessões em dinheiro aos micro -e pequenos- empresários, para o renascimento das actividades económicas, em lugar de tentar estabelecer procedimentos de crédito formal numa população sofrendo as consequências imediatas da crise. Enquanto que o PFC não era um projecto do sector financeiro de *per si*, uma avaliação oficial notou que o seu componente

crédito “tinha implicações para os parceiros do sector financeiro, incluindo as embrionárias instituições de microfinanças e os bancos comerciais envolvidos no SEP I, assim como para os outros bancos comerciais que tencionam entrar no mercado de Timor-Leste”. A avaliação viu o PFC como uma possibilidade de enfraquecimento da cultura de crédito Timorense, e como não ajudando a sustentabilidade a longo prazo dos serviços financeiros rurais em Timor-Leste⁴⁴.

O Governo de Timor-Leste pretende um papel mais reduzido para o empréstimo financeiramente-assistido no desenvolvimento futuro do sistema financeiro de Timor-Leste. No Programa Sectorial de Investimento (PSI) para o desenvolvimento do sector privado, as atribuições do Governo de Timor-Leste para o micro-crédito e as PME's, no valor de cerca de US\$19 milhões num período de cinco anos até 2003/2004, estão programadas para serem reduzidas para US\$5,5 milhões no período de cinco anos até 2008/2009. O PSI notou recentemente rápidos aumentos na capacidade das instituições financeiras domésticas em intermediar poupança e propôs uma mudança de foco na assistência externa para ser mais dirigida para a criação de “meios habilitantes”, significando, desenvolver o quadro legal do sector financeiro e as suas políticas. Os programas futuros confiarão mais o financiamento do sector privado num crescimento orgânico através de intermediação inanceira.

Para completar a lista dos desenvolvimentos de empresas não bancárias de Timor-Leste no sector financeiro não IMF, desde 1999, a Western Union oferece serviços de transferência de dinheiro a partir de filiais em Dili e Baucau e pensa-se que serve cerca de

⁴⁴ See World Bank, Social Development Papers: conflict prevention and reconstruction, *Timor-Leste: Independent Review of the Credit Component of the Community Empowerment Project*, Paper No. 11, March 2004.

1.500 clientes. Parece não existirem quaisquer companhias financeiras que financiem a aquisição de bens de consumo duráveis ou bens de produtor. Existe alguma evidência de fornecimento de crédito por grossistas domésticos a retalhistas, para além dos casos transfroteiros mencionados acima, mas a maioria das transações parecem ser efectuadas escritamente numa base de dinheiro. Existe muito pouca evidência de crédito ao consumidor, fornecido directamente pelos retalhistas. Parece existirem, pelo menos duas casas de penhores em operação. Uma delas, que foi visitada, abriu em Abril de 2005 e em menos de dois meses aceitou penhores de cerca de 150 pessoas, adiantando cerca de US\$110.000, com um valor médio por penhor de US\$1.600. Os penhores redimidos, nesse período, totalizaram cerca US\$40.000.

Aplicam-se os termos e condições padrão dos penhores (incluindo juros de 9,5%, pagáveis mensalmente, flat) e isto está autenticado pelo Ministério da Justiça, enquanto que a empresa está registada no Departamento do Comércio. A empresa tenciona expandir-se, abrindo novas filiais em Dili. Maliana e Bacau são vistas como outras localizações possíveis, se bem que o dono tenha expressado reservas sobre a segurança fora de Dili. Ele tenciona expandir a sua lista de produtos, com a introdução de empréstimos por períodos de 12 a 36 meses, operando como uma companhia financeira emprestando contra títulos de propriedade e empregados assalariados. Ele espera vir a estabelecer um pequeno banco regulado, e conseguir com as autoridades, um esquema de deduções sobre os salários. Por seu lado, o BPA parece ter uma atitude permissiva quanto à criação de companhias financeiras e outros emprestadores de dinheiro comerciais, não-bancários, enquanto que as suas operações não infrinjam a Lei Bancária.

11. Avaliação: a proporção dos serviços financeiros em Timor-Leste

11.1 ‘Grandes’ e médias empresas

Poucas companhias privadas em Timor-Leste se podem qualificar como “grande” Empresas de escala grande ou média, na sua maioria importando por grosso, tem maiores probabilidades de beneficiar das disposições financeiras transfroteiras descritas na secção 10, acima. Para estas empresas, o acesso ao investimento, e capital de trabalho, não depende da adequação dos serviços prestados pelos bancos operando localmente, se bem que sejam afectadas por outras deficiências de prestação de serviços e pelos altos custos do meio operacional.

Para as empresas, de tamanho grande ou médio, dependentes do sistema bancário local, as taxas de juro reais são, conforme foi descrito na secção 6, bastante altas. Taxas altas reflectem conhecimento dos riscos, incertezas legais que confrontam os emprestadores com questões relativas à execução dos empréstimos, e altos custos das operações bancárias em Timor-leste.

Os juros anexados aos dispositivos dos financiamentos offshore também reflectirão algumas destas desvantagens. Pela sua extensão estas linhas de crédito estão seguras

contra bens no estrangeiro e são executáveis em jurisdições legais mais previsíveis, e os prémios de risco poderão ser menores. No entanto, mesmo empresas que não sofram das desvantagens de pedir empréstimos domésticos ainda podem estar em desvantagem com as dificuldades associadas com o meio de crédito. Por exemplo, importadores e grossistas podem ser desencorajados de usar o crédito como uma ferramenta de “marketing” para a distribuição e venda a retalho. Isto pode ajudar a explicar o ainda limitado desenvolvimento das facilidades de crédito ao fornecedor – e ao consumidor – em Timor-Leste. Mais, a provisão de serviços financeiros especializados, tais como seguros, leasing de equipamentos e capital de risco, estão em falta na legislação no meio legal. Para além disso, todas as firmas a operar a este nível são afectadas em maior ou menor grau, pela ausência ou a limitada disponibilidade de serviços complementares de negócios. Conforme mencionado anteriormente, o seu acesso aos serviços financeiros é impedido pela ausência de serviços de notariado e um registo de crédito centralizado

Um constrangimento importante na adequação dos serviços financeiros numa escala mais larga, e nas escalas médias, de operação é a competição limitada devido ao pequeno número de bancos e ao número ainda menor dos que emprestam activamente. O empréstimo do Banco Mandiri estava restrito a menos de cem empresas com um valor médio por empréstimo, perto dos US\$100.000, sobrepondo as categorias média e pequena, com a última a ser descrita na próxima secção. Enquanto que o aparecimento do Mandiri em 2003 melhorou a situação, o mercado mantém-se muito sensível às acções de elementos individuais, como por exemplo com a rápida expansão do empréstimo desde os finais de 2003. Ao passo que o insucesso do sistema não parece ser um problema, uma decisão de um escritório central em reduzir a sua participação em Timor-Leste, ou mesmo de se retirar, poderá provar-se desestabilizadora, tanto para as empresas servidas por esse organismo, como para o sector bancário como um todo. Por outro lado, o aparecimento do Banco Mandiri como um prestador especializado a empresas, foi seguida por uma redução das taxas de empréstimo e um aumento das taxas de depósito, para benefício tanto das empresas como dos consumidores. O caso para pelo menos mais um novo participante foi estudado acima, na secção 7. A participação de um banco adicional, mesmo se for especializado num sector de mercado em particular, poderá ter uma influência benéfica no conjunto dos serviços num mercado tão pequeno, assim como contribuir para a capacidade de recuperação geral do sector

11.2 Pequenas - e micro-empresas (incluindo sector informal urbano)

As empresas de pequeno tamanho e as micro-empresas, tanto formais como informais, experimentam consideráveis dificuldades no acesso ao financiamento pelos bancos comerciais, em Timor-Leste. O ANZ é essencialmente um banco que não empresta. O Banco CGD é o maior prestador na sua categoria (e, de facto, na totalidade) e efectuou cerca de 6.400 empréstimos em 2004 com um valor médio de cerca de US\$10.500. Em face disto, isso pode constituir uma contribuição principal no apoio às actividades das pequenas –e micro, empresas.

No entanto, menos de 20% dos empréstimos da CGD parecem ser na categoria “Comércio e Finanças” . Os empréstimos para “Construção” alcançam 40% do total e

parecem ser o seu produto principal. Muitos ou a maioria destes empréstimos são provavelmente feitos a famílias, para a reconstrução das residências familiares. Existe outra categoria de empréstimos “Individual, talvez com um valor tão alto como 10% do total dos empréstimos da CGD. Isto não é dizer que estes empréstimos, totalizando, no seu conjunto, metade dos empréstimos deste banco, são irrelevantes para as pequenas –e micro, empresas . A família é a base organizacional para a maioria das empresas de Timor-Leste, assim como é a localização física das suas actividades comerciais em muitos casos. Alguns destes empréstimos para ‘construção’ ou “individuais”, incluindo empréstimos sobre os salários, poderão ter sido aplicados a pequenas empresas de risco, mas, pelos dados fornecidos, não existe maneira de se estimar quantos.

Outra dificuldade adicional é a grande e inexplicada categoria residual no total dos dados sobre os empréstimos referidos pelo BPA. Conforme mencionado na secção 6, este valor chega a mais de um quarto do total. Futuras melhorias nos relatórios poderão ajudar a clarificar estas questões. Globalmente parece provável existir uma considerável componente ‘consumo’ no total dos empréstimos bancários, sendo uma grande parte deles baseados nos empréstimos sobre os salários. Nestas circunstâncias, as pequenas –e micro, empresas têm um acesso bastante limitado ao capital de investimento e de trabalho, fornecidos pelos bancos. E descobriram também que nem crédito de fornecedor, nem financiamento não bancários lhes estão disponíveis, devido à falta dessas facilidades. O Projecto Desenvolve Sektor Privadu (USID-DSP) da USAID⁴⁵ está a considerar se será possível “melhorar a credibilidade” de algumas pequenas empresas selecionadas, aos olhos dos bancos em Timor-Leste. Isto poderia ser feito envolvendo-as em projectos de apoio que melhorassem o seu crédito relativo e a sua probabilidade de sucesso. Tais “melhoramentos”, estudados para evitar os problemas com o risco moral, associados com as garantias do crédito, são uma abordagem interessante ao problema do financiamento, pelas entidades formais à extemidade mais alargada da categoria pequena/micro.

A instituição de microfinanças regulada, a IMFTL, está mandatada para prestar serviços financeiros às microempresas dos pobres mas não tem sido eficaz nessa tarefa. Em vez disso, tem-se focado principalmente nos empréstimos sobre os salários com uma componente “consumo” substancial. Se bem que estes empréstimos ajudam a manter o Instituto, ele está vulnerável à expansão de empréstimos mais baratos de bancos comerciais, a centros fora de Dili. O Os empréstimos do IMFTL que não são garantidos pelos salários têm altos níveis de não pagamento e não são sustentáveis, enquanto que a sua capacidade de oferecer serviços de depósitos, está severamente constangida pelos regulamentos.

O sub-sector da microfinança, incluindo as uniões de crédito e IMFs, foi discutido acima, na secção 9. As UC servem um segmento de mercado de renda mais elevada que o alcançado pelas IMFs, mas não existem dados disponíveis relacionados com as finalidades para as quais são emprestados. O número de clientes são, em qualquer caso muito pequenos e a viabilidade do modelo UC é uma questão em aberto. No nível mais baixo, os serviços financeiros são prestados pelas IMFs. Eles objectivam os seus

⁴⁵ DSP (Dezenvolve Sektor Privadu), é uma iniciativa de 3 anos da USAID para ser efectuada a partir de 2005.

empréstimos para apoiar empresas muito mais eficientemente que as outras instituições financeiras e também tentam alcançar os pobres. No final de 2004 eles serviam cerca de 1.600 solicitadores de empréstimo, e 17.000 poupantes, principalmente nas áreas rurais e em quase todas as províncias. Numa base familiar, o seu alcance poderá ter sido tão alto como 20% a 25% da população abaixo da linha de pobreza, se bem que a quantidade de não-pobres com que eles se ocupam actualmente, faria com que estes dados tivessem que ser modificados.

Obsevações feitas na subsecção ii) acima, referente às desvantagens que afectam as empresas maiores, também se aplicam, em alguma medida, a este nível da hierarquia empresarial. As incapacidades incluem juros reais elevados, a ausência de seguros e de serviços de leasing e o limitado desenvolvimentos de serviços complementares. Estes factores têm um impacto negativo no acesso das pequenas –e micro, empresas aos serviços financeiros, especialmente o das instituições financeiras reguladas. O pequeno número de intervenientes no sector bancário, e em particular a ausência de uma instituição micro bancária eficiente e comercialmente motivada, é outra desvantagem. O acesso limitado ao crédito de fornecedor e a incapacidade de se conseguir crédito de consumidor, para as vendas a retalho, são outros problemas para as firmas deste nível. Também, no sector urbano informal, muitos micro-empresários são migrantes rural-urbanos que incorrem em custos de viagem e outros custos de transação para transferir dinheiro para apoiar as suas famílias rurais. Dada a ausência de instituições financeiras em todos, menos uns poucos centros rurais, é necessário um serviço de envio de dinheiro mais barato e mais eficiente. Finalmente existe um outro actor que assume maior importância nos níveis mais baixos. É a limitada “Instrução Financeira” dos micro-empresários, o que diminui a sua capacidade de efectuar propostas utilizáveis pelos bancos para financiamento e a sua capacidade de usar efectivamente os serviços financeiros.

11.3. Empresas domesticas rurais

A exclusão financeira, uma circunstância da qual a grande maioria das famílias rurais Timorenses sofrem, é uma questão chave desta revisão. Na secção 3 (i), acima, foi discutido o significado de “desenvolvimento do sector privado” em Timor-Leste e argumentado que a monetarização e a diversificação da agricultura durante o período de transição da subsistência, é o ponto de partida. Com cerca de 80% da população ainda ocupada na economia agrícola e um elemento de subsistência tão elevado ainda a trabalhar nele, é apropriado começar-se o desenvolvimento do sector privado ali. Conseguir a “inclusão financeira” para as famílias agrícolas é crucial numa situação onde a grande maioria continua a não ter acesso aos serviços financeiros, especialmente a depósitos, empréstimos e envio de dinheiro convenientes, e de baixo-custo. A proposta de terminais de venda postais que ofereçam serviços de depósitos e remessas, que foi discutida na secção 5, acima, é prometedora na medida em que ofereça outros serviços para além do crédito, e desde que esse facto não leve à criação de um banco postal governamental. Semelhantemente, as possibilidades da extensão da prestação de serviços básicos através da cobertura remota por telefones móveis e o uso de aparelhos manuais não conectados, também discutida acima, deverão ser exploradas e testadas.

Como as discussões prévias sugeriram, as instituições financeiras (bancos comerciais, IMfTL, as IMF e as Uniões de Crédito) até agora têm apenas conseguido uma cobertura limitada. Este alcance limitado ocorreu primariamente, mas não exclusivamente, nas áreas urbanas. Com a excepção dos bancos, essas instituições também alargaram os serviços de depósito e crédito às famílias rurais nas zonas peri-urbanas e a algumas zonas rurais, mas sómente num grau muito limitado. À parte de um pequeno número de empréstimos sazomais à agricultura efectuados pela IMfTL, o crédito ao sector agrícola foi alargado grandemente para financiar actividades não agrícolas das famílias rurais. Estes empréstimos a micro-empresas e a discussão da secção anterior podem ser vistos como tendo tratado deste tópico. Mas a intenção aqui é de se focar particularmente nas famílias rurais, cuja actividade económica principal ainda se mantém no sector agrícola. Para esas famílias, a inclusão financeira significa ter acesso à poupança, crédito e serviços de envio de dinheiro que apoiem a monetarização e a diversificação das suas fontes de sustento. Esta é a estratégia recomendada para os serviços financeiros neste estudo para o “desenvolvimento do sector privado”.

O IMfTL tem um mandato para prestar serviços financeiros aos pobres, com o requisito específico de que 65% dos seus empréstimos devam ser em formato de microcrédito. Um tampão imposto nos seus serviços de depósito-levantamento desencorajou o Instituto de desenvolver a capacidade de captação de depósitos. Todavia ele fornece facilidades para cerca de 8.000 depositantes, cerca do dobro do número das suas contas de empréstimo. Outro facto positivo da suas operações é que o Instituto está menos focado em Dili que os outros bancos, com mais de 40% dos seus empréstimos efectuados fora da capital. No entanto, a grande parte da sua carteira de empréstimos está baseada em empréstimos sobre os salários. Os outros produtos de empréstimo do Instituto (incluindo colheitas sazonais, vendedores de mercado e empréstimo a grupos) tem potencial para apoiar o crescimento e diversificação das receitas das famílias rurais. Mas este tipo de empréstimo sofre de altas taxas de não pagamento e, o instituto parece ser insustentável sem uma considerável reforma e reorganização nos procesos internos do Instituto

O movimento de microfinanças em Timor-Leste conseguiu alcançar mais famílias rurais que todas as outras instituições financeiras combinadas. Conforme foi calculado mais acima, as IMFs servem um quinto, ou mais de todas as famílias pobres, a maioria delas nas áreas rurais. Mesmo as melhores IMFs lutam para conseguirem uma sustentabilidade operacional. No entanto o movimento tem fortes laços internacionais e possui um forte mecanismo de partilha de informações e de auto-regulamentação, na AMFITIL, a organização tutelar da industria. As IMFs também têm um papel explícito para assistir na política do Governo de Timor-Leste, conforme está descrito no Plano Nacional de Desenvolvimento e no SIP para o sector privado, e por isso elas esperam ter um apoio contínuo do Governo e dos dadores internacionais.

As famílias rurais sofrem da escassez de disponibilidade de serviços rurais e dos seus custos elevados. Isto porque as IMFs em Timor-Leste trabalham em condições de consideravelmente desvantajosas, resultando em altos custos de transação na prestação de serviços e uma expansão lenta do seu alcance. As famílias rurais, também estão em desvantagem devido à “falta de instrução financeira”, que é um aspecto da escassez geral

de capacidade empresarial. Isto, talvez seja um défice que se possa esperar nas comunidades rurais em fase de transição da economia de subsistência para a economia de mercado, mas requiere um esforço educacional concertada para ser colmatado. As instituições financeiras estão entre as agências que podem contribuir para ajudar as pessoas a compreender como funciona uma economia de mercado, começando com disciplina nas poupanças.

Os problemas enfrentados pelas IMFs incluem baixas densidades populacionais, dificuldade de transportes e de comunicações, assim como baixos níveis de monetização e uma limitada actividade económica nas áreas isoladas onde operam. A estes problemas ainda se juntam o alto custo dos serviços essenciais, tais como a electricidade, e limitações graves nos recursos humanos entre os seus funcionários. A maioria das IMFs têm vindo a operar há pouco mais de três anos, atingidos no final de 2004 e lutam para alcançar economias comensuráveis. Apesar disso a sua vantagem comparativa das instituições está em tratar com famílias rurais.

Por contraste, o IMfTL, até agora, não demonstrou qualquer vantagem comparativa ao emprestar aos pobres, apesar do seu mandato para o fazer. Também estava previsto o Instituto actuar como um grossista de crédito para o movimento das Uniões de Crédito, mas este facto não se concretizou devido às dificuldades sentidas na reabilitação das referidas uniões de crédito. Isto sugere a possibilidade de que Instituto em vez disso, possa funcionar como um grossista para as IMFs de melhor rendimento, permitindo-lhes expandirem-se mais rapidamente. Fazendo isso ele estaria a aproximar-se da compleição do seu mandato para o micro-crédito se bem que apenas indirectamente.

Seja quais forem as suas partes fortes na prestação de empréstimos, as IMFs têm encontrado grandes dificuldades em apresentar vantagens comparativas nos depósito-levantamentos, enquanto que a Lei Bancária os proíbe de o fazerem. Princípios de prudência também ditam que essas instituições não devem actuar como fornecedores de serviços de depósito-levantamento sem uma supervisão apropriada. O BPA tolera as suas actividades correntes de captação de poupança apenas como um elemento dos seus contratos de empréstimo. Isto parece ser apropriado enquanto que as poupanças líquidas se mantenham substancialmente negativas⁴⁶. No entanto as IMFs também podem captar poupanças voluntárias (diferentes dos depósitos sob contrato) e colocá-las no Instituto por conta dos seus clientes. Os laços entre o Instituto e as IMFs podem ser mais promissores que os laços entre os outros bancos comerciais e as IMFs. Apesar de extensão de um empréstimo pelo Banco Mandiri à IMF Moris Rasik, a lógica comercial deste tipo de ligações não parece ser atraente dadas as condições correntes em Timor-Leste.

⁴⁶ Como mostrado no quadro 4, as IMFs são apresentadas como possuindo depósitos de cerca de 40% dos empréstimos não cobrados, e as poupanças líquidas são negativas em US\$0,6 milhões.