



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

# COLATERALIZAÇÃO DOS TÍTULOS DE TERRA EM MOÇAMBIQUE: BASES PARA A SUA VIABILIZAÇÃO



RELATÓRIO PRELIMINAR  
FEVEREIRO 2021

Por: Hipolito Hamela, João Macaringue & Ian Rose



# Da Luta de Libertação à Constituição da República (CRM)

- O maior objectivo da luta anti-colonial foi a conquista da dignidade como um povo, com identidade própria, livre, independente e soberano
- Estes grandes objectivos foram resumidos de uma forma peculiar como sendo **a libertação do homem e da terra**
- Assim a Constituição da República, nos Artigos 109 e 110 trata da questão da terra nos seguintes moldes:
  - A terra é propriedade do Estado.
  - A terra não deve ser vendida, ou por qualquer forma alienada, nem hipotecada ou penhorada.
  - Como meio universal de criação da riqueza e do bem-estar social, o uso e aproveitamento da terra é direito de todo o povo moçambicano.
  - O Estado determina as condições de uso e aproveitamento da terra

## Terra como Meio Universal de Criação de Riqueza

- A CRM surge assim no topo da pirâmide de toda a legislação referente a este *meio universal de criação da riqueza*,
- *Complementam este comando* a Lei de Terras, Lei 19/97 de 1 de Outubro, bem como o respectivo regulamento, aprovado pelo Decreto 66/98 de 8 de Dezembro.
- A pergunta que legitimamente se pode colocar é:
  - Porque é que os camponeses detentores de terras aráveis não despontam, ocupando o espaço que lhes é reservado na luta pelo desenvolvimento socio-económico do país?

## Terra como Meio Universal de Criação de Riqueza

- A resposta que tem sido encontrada em vários fóruns incluindo as sucessivas conferências anuais do sector privado é:
  - Falta de recursos financeiros para alavancar toda a logística
  - Falta de recursos para erguer infraestruturas,
  - Fraca capacidade de aceder a insumos melhorados, equipamentos, etc
  - Falta de recursos para melhorar a capacidade de armazenagem e conservação
  - Falta de meios para contratar assistência técnica especializada

## Terra como Meio Universal de Criação de Riqueza

- No 1º Seminário Sobre o Sector Privado em 1995 a proposta era:
  - “A Lei de Terras deve ser revista de modo a permitir a sua transferência e possibilitar a sua hipoteca”
- Na 8ª Conferência Anual do Sector Privado (CASP 2004) o sector privado reclamava o facto de:
  - A terra não ter valor comercial e não poder ser utilizada para a mobilização de capitais para investimento
- E a Matriz acordada com o governo propunha:
  - Decreto do CM para legalizar a livre transação do título de uso e aproveitamento da terra e regulamentar o seu uso como colateral

# Terra como Meio Universal de Criação de Riqueza

- O debate da valorização da terra com base na transmissibilidade do DUAT também evoluiu no tempo nos vários Foruns de Consulta sobre Terras (FCT)
- É assim que, a Declaração Final da IX Sessão do FCT recomendou ao Governo a apresentar uma proposta de revisão pontual da Lei de Terras com o fim de viabilizar a transmissibilidade do DUAT
- Deste modo no âmbito do Processo de Revisão da Política Nacional de Terras (RPNT), pretende-se materializar este comando do IX FCT respondendo assim aos anseios do sector privado e da sociedade

# Limites da Reforma de Acordo com os Consensos

*“O trabalho desta honrosa Comissão está relativamente facilitado porque o ponto de partida ou as balizas principais já foram estabelecidas. Estes parâmetros são:*

- **Primeiro**, o Estado Moçambicano continuará a ser o proprietário da terra e os outros recursos naturais;*
- **Segundo**, todos os moçambicanos têm direito de acesso à terra e,*
- **Terceiro**, os direitos adquiridos pelas famílias e comunidades locais deverão sempre ser protegidos.*

*Estas são as três e principais premissas dos debates, enquanto o resto dos assuntos pode ser mexido. Este pilar vem do comando constitucional e dos consensos alcançados.”*

In “Discurso de Sua Excelência Filipe Jacinto Nyusi, Presidente da República, Por Ocasão do Lançamento do Processo de Auscultação da Revisão da Política Nacional de Terras”,

Matola, 16 de Julho de 2020

## Objectivo do Estudo

- O presente estudo realiza-se no âmbito da RPNT, na sua componente: Transmissibilidade do DUAT
- O objectivo do estudo é:
  - aferir, dentro do actual quadro legal, a viabilidade, sob o ponto de vista de oferta e da procura, a possibilidade de se implementar um programa de empréstimos, oferecendo como garantia, o DUAT



## Objectivo do Estudo Vs. Vontade Política

- *“Precisamos de procurar conferir uma maior consistência e significado prático ao direito de uso e aproveitamento da terra, o DUAT, no âmbito da economia de mercado, debatendo a sua transmissibilidade para o benefício de todos, para fortalecer as finanças das famílias, comunidades locais e do próprio Estado.”*
- *In Discurso do PR no lançamento do Processo da RPNT*

# Metodologia

- Revisão Bibliográfica (CRM, Lei e Regulamento de Terras, Código do Registo Predial introduzido pelo Decreto-Lei nº 2/2018 e Lei Nº 19/2018 que cria a Central de Registo de Garantias Mobiliárias)
- Estudos diversos da USAID/SPEED+ ,Observatório do Meio Rural, Land Investment For Transformation (LIFT - Ethiopia), dentre outros
- Entrevistas a diversos stakeholders, incluindo instituições financeiras, CTA e ONG´s com intervenção no assunto terra

## Principais Constatações (i)

- Primeiro: Não existe no actual quadro legal, nenhum dispositivo tanto no espírito como na letra que obste a viabilização de um tal programa de empréstimo nos moldes em análise.
- O Estado, na qualidade de proprietário da terra, tem, de acordo com o preceituado no numero I do artigo 110 da CRM, o direito exclusivo de determinar as condições de uso e aproveitamento da terra.
- Resulta inequívoco deste dispositivo constitucional que o governo pode, através do poder regulamentar, determinar os mecanismos da transmissão, desde que não comprometa a titularidade exclusiva da terra pelo Estado
- E não ponha em causa o direito que assiste às pessoas singulares e colectivas de utilizar a terra, como meio universal de criação da riqueza

## Principais Constatações (ii)

- O Preâmbulo da Lei corrobora com a CRM enfatizando que “pretende-se, assim, incentivar o uso e o aproveitamento da terra, de modo a que esse recurso, o mais importante de que o país dispõe, seja valorizado e contribua para o desenvolvimento da economia nacional”
- O Regulamento da Lei de Terras (RLT), no seu artigo 13, com a epígrafe, Direitos dos Titulares, aclara o sentido do número 3 do artigo 109 precisando o seu alcance, nos seguintes termos: “Os requerentes ou titulares do direito de uso e aproveitamento da terra podem apresentar a certidão da autorização provisória ou do título às instituições de crédito, no contexto de pedidos de empréstimos.”
- É assim que estes instrumentos legais devem ser lidos de forma combinada para sua melhor interpretação.

## Principais Constatações (iii)

- A leitura combinada destes artigos permite viabilizar a transmissibilidade do DUAT recomendada pelo IX FCT, incluindo a sua colateralização, cumprindo com as balizas principais da reforma traçadas por S. Excia o PR:
  - **Primeiro** o Estado Moçambicano continuará a ser o proprietário da terra e os outros recursos naturais;
  - **Segundo**, todos os moçambicanos têm direito de acesso à terra e,
  - **Terceiro**, os direitos adquiridos pelas famílias e comunidades locais deverão sempre ser protegidos.

## Constatações (iv): O que diz o Código do Registo Predial

- O cumprimento do postulado nestas balizas pressupõe lidar com o direito mobiliário sobre o DUAT sem mexer com o direito imobiliário sobre a terra que pertence inequivocamente ao Estado.
- Daqui resulta a segunda grande constatação deste estudo:
  - A consagração autónoma do DUAT, em sede do actual Código do Registo Predial, emprestando-lhe a dignidade para um registo destacado, abre espaço para a possibilidade de lidar com este direito sem mexer com a propriedade da terra que lhe deu origem

## Constatações (v): O que diz o Código do Registo Predial

- O Artigo 2 do CRP, introduzido pelo Decreto Lei 2/2018 de 23 de Agosto, sob a epígrafe (Factos sujeitos a registo) determina:
  - “Estão sujeitos a registo os factos jurídicos que importam a constituição, o reconhecimento, a modificação ou a transmissão do direito de uso e aproveitamento da terra ou a cessão de exploração parcial ou total de prédios rústicos ou urbanos”
- Assim, o Artigo 2 fixa como estando sujeitos a registo factos relativos ao Direito de Uso e Aproveitamento da Terra o DUAT

## Constatações (vi): CRP & Central de Registo de Garantias Mobiliárias

- Com este entendimento, o DUAT fica equiparado a bens móveis caindo desta forma sob a alçada das matérias sob a regulação da Central de Registo de Garantias Mobiliárias (CRGM),
- **Conclusão:** Este instrumento legal permite lidar com o direito mobiliário sobre o DUAT sem mexer com o direito imobiliário sobre a terra que pertence ao Estado.
- **No entanto mantém-se um problema:** De acordo com o número 2, artigo 15 do RLT, a transmissão do DUAT nas **zonas rurais** depende da autorização duma entidade estatal



## Constatações (vii): Sector Privado

- I Seminário Sobre o Sector Privado de 1995:
  - “A Lei de Terras deve ser revista de modo a permitir a sua transferência e possibilitar a sua hipoteca”
- 8ª Conferência Anual do Sector Privado de 2004:
  - “A terra não tem valor comercial e não é utilizada para a mobilização de capitais para investimento”
  - “Legalizada a livre transação do título de uso e aproveitamento da terra e o regulamento para seu uso como colateral”
- CTA: Pelouro da Terra e Ambiente e o Pelouro do Agronegócio (2020)
  - A revisão é oportuna e reflecte preocupações do SP, mas burocracia no processo de emissão e transmissão do DUAT poderá deitar tudo abaixo!

## Constatações (viii): Instituições Financeiras

- O problema está na interpretação da lei e nos processos burocráticos:
  - O número 2, do Artigo 13 do Regulamento da Lei de Terras, quando diz “Os requerentes ou titulares de direito de uso e aproveitamento da terra podem apresentar a certidão de autorização provisória ou do título às instituições de crédito, no contexto de pedidos de empréstimos” cria espaço à colateralização do DUAT
- Para mitigar o efeito burocracia, incerteza e poder discricionário do funcionário público, propõe a inclusão da seguradora na transacção
- A seguradora assume o risco burocrático, assegura o reembolso e gere o *default*
- As seguradoras contactadas consideraram este mais um negócio se se garantir a transmissão do operador/titular ineficiente para um mais eficiente!

## Constatações (ix): Sociedade Civil

- Há receio de que a transmissão dos títulos de terra resulte na criação dum mercado de terras, com a hipótese de surgirem os “sem terra”
- Há receios perda de DUAT devido à baixa literacia financeira dos camponeses ou agricultores familiares
- Há receios de que pessoas que têm na terra a fonte da sua subsistência percam essa fonte
- Outras organizações propõem um maior papel do mercado, pois ele já existe. Hoje compra-se e vende-se terra, arrenda-se sobre diversas formas e adquirem-se terrenos que se deixam ociosos, à espera de especular, etc.
- Também propõem que a transferência de direitos e conversões de uso, se realizem com o mínimo de intervenção do Estado

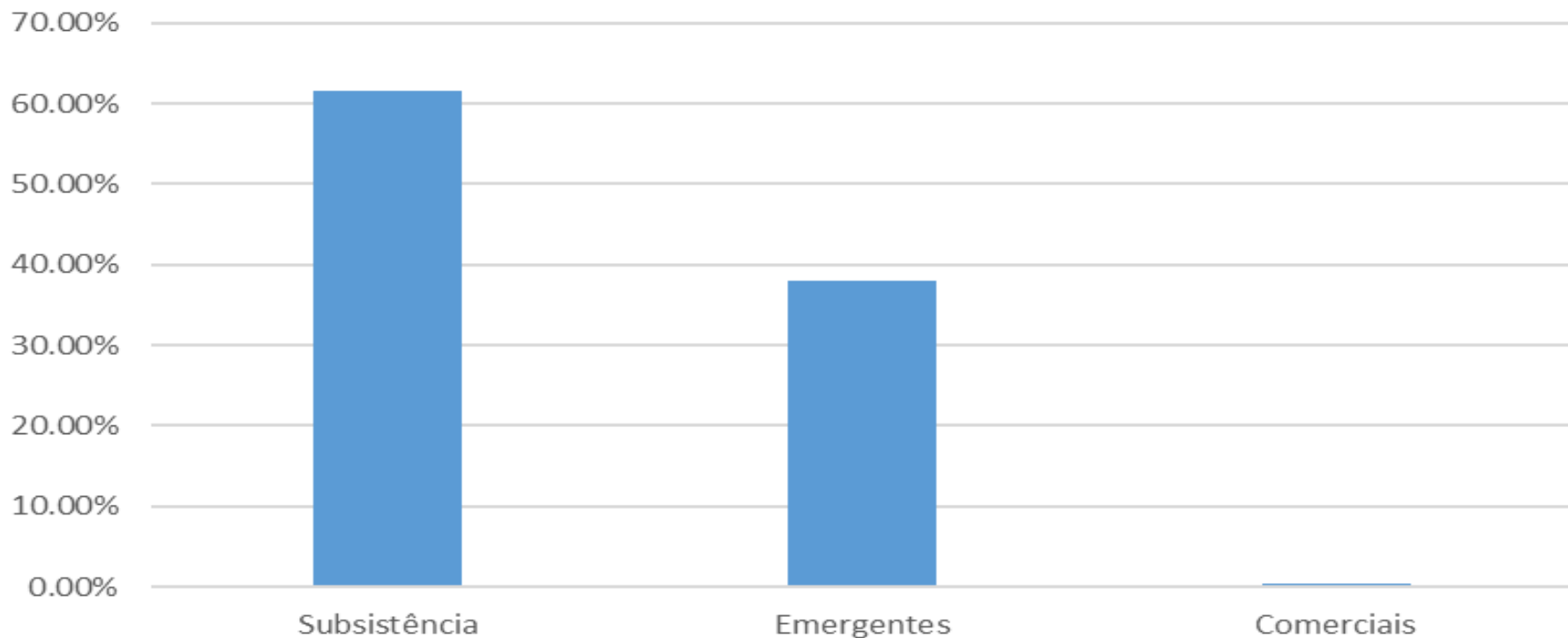
# Delimitação do Programa de Colateralização

- Em resposta aos receios de parte da sociedade civil o estudo propõe a delimitação do processo de colateralização.
- Pode colateralizar o seu DUAT quem tem na agricultura uma actividade económica!
- Critério, recente estudo do Banco Mundial distingue:
  - Os agricultores que se dedicam à agricultura de subsistência (“subsistência”)
  - Agricultores que conseguem produzir um excedente e comercializá-lo (“comercial”), e,
  - Os que se encontram entre estas duas categorias, ou seja aqueles em processo de transição da agricultura de subsistência para a agricultura comercial (os “emergentes”)

# Classificação dos Pequenos Agricultores em Moçambique

Fonte: Banco Mundial com base no IAI 2015

## Tipologia dos Agricultores em Moçambique



## Delimitação do Programa de Colateralização (i)

- Das 3,9 milhões de pequenas explorações agrícolas (IAI 2015) :
  - cerca de 61,5% são de subsistência, 38% são emergentes e sómente 0,43% são comerciais.
  - Um agricultor é considerado como de subsistência se: a sua área for inferior a 4 hectares (ha), o agregado familiar não tiver contratado nenhum trabalhador a tempo inteiro e a parte da produção comercializada for inferior a 10%.
  - Um agricultor é classificado como comercial se a sua área for superior a 4 ha, o agregado familiar tiver contratado trabalhadores a tempo inteiro e a parte da produção comercializada for superior a 50%.
  - Um agricultor é classificado como emergente se não for pequeno nem comercial

## Delimitação do Programa de Colateralização (ii)

- O nosso grupo alvo é aquele agricultor que desenvolve a agricultura como uma actividade económica,
- O agricultor que precisa de recursos para contratar mão de obra, comprar insumos melhorados, investir na mecanização e irrigação e contratar assistência técnica, etc
- Logo, o programa de colateralização dos DUATs não vai abranger directamente os 61,5% de explorações de subsistência,
- O programa vai abranger sómente 38,5% das cerca de 3,9 milhões de pequenas explorações agrícolas , o que corresponde a cerca de 1,5 milhões de pequenas explorações agrícolas emergentes e comerciais
- Também vai abranger as cerca de 60.000 médias e grandes explorações

## Conclusões & Recomendações

- Primeiro, esta estratificação dos pequenos agricultores vai permitir proteger o agricultor de subsistência da possibilidade de colateralização do seu DUAT,
- Segundo, através do Sustenta caso este pequeno produtor familiar decida se integrar, na sua qualidade de Produtor Agrícola Familiar (PA) ele poderá se beneficiar de financiamento através PACE e gradualmente se tornar num pequeno agricultor emergente
- Com a integração o pequeno produtor, em função da sua performance e trajectória económica, poderá (querendo) se tornar elegível à colateralização do seu DUAT



# Diagrama da Política Nacional de Integração da Agricultura Familiar, SUSTENTA

INSUMOS, SERVIÇOS E CAPITAL



**Integrado**

**Produtor Familiar (PA)**

- Área Média 1.5ha
- Cultura de rendimento
- Segurança alimentar



**Integrador**

**Empresa Fomentadora  
ou Produtor  
Semi-Comercial  
/Comercial (PACE)**

- Área Média 50ha
- Integra 200 PA
- Armazenagem
- Processamento primário
- Foco no mercado



**Empresa Âncora**

**Agro-Industria Nacional**

- Processamento da  
produção nacional
- Venda ao Mercado



**Consumidor**

PRODUÇÃO

## Conclusões & Recomendações (i)

- No âmbito da revisão pontual do Regulamento da Lei de Terras
  - É preciso que se clarifique o numero 2 do artigo 13 relativo a apresentação do DUAT em processos de empréstimos, para que ele claramente acomode o uso do DUAT como colateral
  - É preciso rever o número 2, do Artigo 15, sob a epígrafe *Transacções relativas a prédios rústicos* para reduzir o poder discricionário do Estado à semelhança do Artigo 16 referente aos prédios urbanos (Plano de Exploração Vs. “Ovo e Galinha”)
- Criar um mecanismo apoiado por assistência técnica especializada, que vai apoiar as instituições envolvidas nos esforços de implementação da fase piloto do projecto de colateralização do DUAT (LIFT - EEU no caso da Etiópia)

## Papel do Mecanismo de Facilitação

- Coordenação e monitoria da interacção institucional: instituições de crédito, seguradoras, SPGC, SPA e Central de Registo de Garantias Mobiliárias
- Facilitar e garantir celeridade nos processos de transmissão e averbamento de DUATs
- Formação dos agricultores em literacia financeira
- Formação dos oficiais do banco no crédito à agricultura e assistência ao mutuário
- Garantir que a componente transmissão e averbamento do DUAT não seja factor de insucesso do projecto piloto

Muito Obrigado