



Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social

‘Inclusão financeira’: para quê, para quem, com que implicações?

Ana Sofia Ganho

Introdução

A ‘inclusão financeira’ assenta na ideia positiva e implicitamente desejável de inclusão por iniciativa do Estado, neste caso a de fazer chegar a todos os meios financeiros que permitam prosperidade e uma melhoria do bem-estar geral. A ideia é desenvolvida de forma programática na Estratégia Nacional de Inclusão Financeira 2016-2022 de Moçambique (ENIF), que anuncia um enfoque particular nas populações rurais — a maioria da população —, com rendimentos baixos, a produção agrícola de pequena escala a que recorrem, e as chamadas micro, pequenas e médias empresas (MPMEs). A ENIF de Moçambique é apenas um exemplo no continente africano, aliás um dos primeiros. Aquela narrativa tem emanado das instituições financeiras internacionais como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), representando todo o peso da banca e da finança mundiais do sistema capitalista.

Decorrida uma década sobre o lançamento da ENIF em Moçambique, o presente *IDeIAS* propõe-se analisar criticamente esta narrativa de prosperidade, interrogando os seus pressupostos, finalidades, beneficiários e implicações. A análise baseia-se parcialmente nos constrangimentos identificados nas avaliações e é combinada com o conhecimento sobre os padrões de acumulação e estruturas da economia moçambicana, alguns já analisados nos anteriores *IDeIAS* desta série.

Após uma breve apresentação da ENIF, a análise concentra-se nesta e na sua relação com a Estratégia de Desenvolvimento do Sector Financeiro 2013-2022 (EDSF) e o capital de risco; as populações rurais de baixa renda e grupos de poupança enquanto destinatários preferenciais da ENIF; e os constrangimentos e implicações da ENIF.

Apresentação da ENIF no contexto nacional

Estruturalmente, a ENIF assenta em cinco áreas gerais de actuação (“pilares”) nas quais são identificadas as condições essenciais para a sua execução até 2022. São estas: a)

coordenação interinstitucional, b) legislação, c) infra-estruturas, d) ambiente macro-económico, e) compromisso do sector financeiro. O Estado é o principal responsável, mas em coordenação com empresas estatais e privadas para a expansão da banca (rede de agências, caixas automáticas [ATMs] e terminais de ponto de venda [POSs]; da rodovia, da electrificação, e de telecomunicações. O objectivo é alargar e intensificar o uso de instrumentos de poupança, seguros, pensões e produtos da Bolsa de Valores de Moçambique (BVM).

Devidamente aprofundado nos *IDeIAS* anteriores, relembramos apenas brevemente o contexto económico em que opera a ENIF, a economia moçambicana, condicionada historicamente por fluxos de capitais estrangeiros e privados (bancos, IDE), que seguem as suas preferências de investimento (minerais, energéticos e, em menor grau, culturas de rendimento) para exportação. Iguamente especulativo é o recurso à venda de dívida interna para suprir as necessidades do défice. O país é governado por políticas monetárias, fiscais e económicas, frequentemente em tensão, que favorecem o sistema financeiro e a geração de capital fictício, em detrimento da concessão de crédito dos bancos comerciais a atividades produtivas diversificadas a baixo custo.

A ENIF, a sua relação com a Estratégia de Desenvolvimento do Sector Financeiro 2013-2022 (EDSF) e o capital fictício

Aumentar exponencialmente as taxas de bancarização para uma rede formal vastamente alargada é um meio de aumentar os recursos financeiros à disposição dos bancos, para créditos produtivos e/ou investimentos especulativos (isto é, com intenção única de fazer mais dinheiro no futuro). Se a ENIF parece um meio de expansão do sector financeiro, é-o literalmente, como acção programática da EDSF. Alguns indicadores da ENIF são mesmo mais característicos da EDSF, como a sua medição como proporção do PIB, as medidas de política monetária e fiscal, ou a ligação à BVM.

Próprio da doutrina neoliberal, a ‘desregulação’ (re-regulação) foi intensa em favor dos agentes e produtos financeiros. Por exemplo, eliminando restrições, no Regulamento de 2021, sobre as actividades das instituições de crédito e sociedades financeiras, ampliaram o campo do capital de risco e das parcerias público-privadas (PPPs). Mais significativo do que as alterações estatutárias, regras para abrir contas bancárias de vários tipos e sua simplificação, ou a fixação das taxas a pagar, foi a explosão dos tipos de instituições atuantes, simultaneamente com a concentração do número de bancos de maior quota de mercado (em 2015, 19; em 2021, 15), mesmo surgindo alguns bancos médios, que correspondeu também ao aumento do capital predominantemente estrangeiro. Ocorreu também o crescimento do número de micro-bancos (em 40%), enquanto os operadores de micro-crédito registaram uma subida de 808%, entre 2014 (285) e 2024 (2304). Em contrapartida, o número de cooperativas de crédito diminuiu para metade, sem que esteja claro se alguns dos seus serviços foram absorvidos por outras entidades.

Contudo, a estratégia de bancarização (física) teve um aumento limitado, de 10%, desde 2015, para 30% da população total. O crescimento atingiu o pico em 2016 e tem descido ligeiramente (BdM, *Relatório de Inclusão Financeira 2022*, p. 31). Os custos de operação eram demasiado onerosos para uma rede física mais alargada, sobretudo com a COVID-19. A estratégia incluía, assim, a expansão via meios digitais por telemóvel, tendo o FMI concedido garantias na parceria com a Vodafone para a M-Pesa, e fazer uso de agentes não bancários e móveis. As contas de moeda electrónica alcançaram os 68,5% em 2022 e 94,5% em 2024 (*Revista Negócios*, 14/10/2024). Pese embora este elevado grau de inclusão digital, é revelador as avaliações indicarem que serviam maioritariamente para efectuar e receber pagamentos, não para investir.

Outras duas áreas do sistema financeiro em busca de expansão eram os seguros e as

pensões, que na avaliação de 2019, se consideravam “subdesenvolvidos”. Em 2023, a taxa de penetração dos seguros não passava de 6,3%. A Tabela 1 mostra a taxa de crescimento do sector (a partir de 9.373,9 MT, em 2015), incluindo anos de abrandamento e, em 2022, uma contração.

Tabela 1 – Evolução da taxa de crescimento dos seguros (2015-2022)

2015 (base)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
10%	13%	23%	1%	21%	16%	9%	-1,50%

Fonte: BdM, *Relatório de Inclusão Financeira 2022*.

No respeitante às pensões, em 2022, havia cinco bancos a operar no pagamento de pensões, estando 91,2% dos pensionistas bancarizados (*ibid.*). No ramo segurador, havia ainda sete fundos de pensões a operar.

Seria importante dispor de informação clara sobre o número de empréstimos e depósitos, pois por vezes a unidade de mensuração muda, ou parece confundir-se com o número de contas de cada tipo, segundo a *Avaliação de Médio-Prazo* (2019). Para 2022 e 2023, o crédito por cada 1000 habitantes era de 143 e 166 (BdM, *Relatório de Inclusão Financeira 2023*). Segundo os indicadores estatísticos de inclusão financeira do quarto trimestre de 2024 do BdM, o número de cartões de débito e de crédito decresceu ligeiramente desde 2015.

Como tendência, notamos que os créditos e depósitos (por mil adultos) registaram tendências divergentes (BdM, 2022) a partir de 2016, pois o crédito baixa e mantém-se estável, enquanto o número de depósitos continua a sua curva ascendente de forma mais acentuada até 2020, quando desce ligeiramente em 2021 e 2022 (*ibid.*) – porventura efeito da COVID-19 ou da venda de dívida pública após as ‘dívidas ocultas’. Outro dado importante é o crédito em incumprimento, que continua cerca de 3% acima do nível máximo desejável (5%), em 2022 e 2023 (BdM, 2023).

Em contraste, os valores de capitalização bolsista são claros, com um forte crescimento entre 2015 e 2023 (Tabela 2).

Tabela 2- Capitalização bolsista (milhões de MT) (2015-2023)

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
55.218	61.897	71.916	85.340	102.139	114.216	126.105	164.288	183.825

Fontes: *Relatório Anual de Desempenho do Mercado Bolsista* (2016-2023).

Mencionamos a mesma enquanto proporção do PIB em virtude desse crescimento, pois em 2016, era de apenas 9%, teve grande aceleração a partir de 2020, duplicou em 2021 (18,9%), atingindo 28,5% em 2023. É relevante a aprovação do regulamento de derivativos financeiros ou OTCs (*over-the-counter*), de

quatro tipos, no início de 2021. Os valores mobiliários transacionados são obrigações do tesouro, obrigações corporativas, acções de empresas, e títulos transaccionáveis de dívida a curto prazo – “papel comercial”). Em conjunto com os OTCs, estes são típicos do capital fictício.

Serão as populações rurais de baixa renda realmente os destinatários principais da ENIF?

Para compreender bem em que medida vários grupos sociais beneficiaram de graus de inclusão financeira, seriam necessários dados sobre os impactos socialmente diferenciados, que não existiam no término da ENIF (O País, 22/06/2022, ‘Inclusão financeira em Moçambique ainda tem “grande caminho a andar.”’). Porém, um estudo de caso de dois distritos (FINSCOPE, 2019) e dados do Censo 2017 podem lançar alguma luz sobre o assunto, nomeadamente sobre o contas bancárias, crédito e seguros agrícolas.

A bancarização significava trazer da informalidade não só cidadãos individuais e famílias, mas igualmente pequenos grupos. Moçambique contava, em 2022, 5368 GPCRs, com 175.967 membros, que movimentaram 666.272.696,00 MT. Daí a ambição de formalizar os grupos e torná-los intermediários das instituições financeiras, e as respectivas dificuldades (449 em 2022, com meta de 5000) (BdM, *Relatório de Inclusão Financeira 2022*). A proporção de moçambicanos que se voltava para a família/amigos para pedir dinheiro emprestado foi aferido em 12% recentemente (UN 2024, *SADC Gender and Financial Inclusion Fact Sheet*). Estudos sobre os GPCR concluíram que a ligação destes a instituições financeiras colocava alguns constrangimentos, nomeadamente, porque a informalidade continuaria a reger parte dos processos e a relação com o banco era apenas uma parte do ciclo de financiamento.

Considerando que só 7,3% dos trabalhadores por conta própria sem empregados e 1,9% dos trabalhadores familiares sem remuneração tinham conta bancária em 2017 (INE, *Inclusão Financeira em Moçambique*, 2023), compreende-se melhor a profundidade do problema. Acresce que, entre 2018 e 2020, a agricultura representou apenas 2,5% do crédito na economia (*ibid.*).

Os seguros agrícolas em particular continuam por desenvolver por razões várias, mas destaca-se ainda não terem conseguido torná-los suficientemente baratos ou por não existirem economias de escala, advogando o FMI a inclusão de mais partes da cadeia de produção, o que não constitui uma solução. Algumas outras discussões indiciam que o acesso ao crédito e a seguros agrícolas

permaneceu um problema. Por exemplo, o Moza banco advogava a partilha do risco como solução (02/08/2023 Moza Banco).

Pressupostos, constrangimentos e implicações da ENIF

A almejada expansão de contas e serviços financeiros parece assentar em alguns pressupostos incorrectos, sobre os rendimentos dos potenciais clientes para adquirir os próprios meios da ‘inclusão’. Cerca de 15% dos moçambicanos com telefone usa ainda tecnologia 3G (*Opensignal*, 2024) e apenas “10,4% . . . gastou entre 50 a 200 meticais” em carregamento internet, em 2022 (INCM). Muitos não conseguem fazer poupanças nem pagar seguros e preferem não pedir dinheiro emprestado: a 27% dos moçambicanos não sobrava dinheiro mensalmente para poupar (FINESCOPE, 2019, p. 23). Moçambique tem também uma das maiores disparidades de género, na SADC, na titularidade de contas bancárias, um reconhecido obstáculo ao desenvolvimento económico rural por resolver na legislação. Acresce que o acesso é bastante desigual geograficamente (FINSCOPE, 2019) e o número de ATMs dos bancos tem diminuído. Estes são constrangimentos sérios, a que se junta o plano de cobrar por transações electrónicas.

Se a expansão de pagamentos e outros produtos bancários eletrónicos, sobretudo seguros agrícolas não predatórios e empréstimos adaptados à produção agrícola, seria certamente útil, a oferta indiscriminada de produtos financeiros digitais acarreta igualmente riscos. Desde logo, o endividamento, junto de grupos menos escolarizados, sobretudo quando as iniciativas de educação e proteção do consumidor estavam atrasadas e descoordenadas, e com um aumento demasiado rápido dos agentes não bancários autónomos; ou a redistribuição do risco através de grupos de produtores. Há ainda o risco de instabilidade do sistema financeiro, quando empresas agrícolas, distribuidoras e financiadoras recorrem a activos financeiros, tirando proveito da escala de produção; ou quando as empresas seguradoras e seus investidores compram ‘valores mobiliários ligados a seguros’.

Em resumo, a inclusão electrónica da ENIF não pode transformar-se em “inclusão financeira” de qualidade, ou seja, acesso real e informado a produtos ajustados a diversas realidades produtivas, enquanto se mantiverem as políticas do Estado e do BdM descoordenadas que sustentam os padrões de acumulação da ‘economia extractiva’ moçambicana. Pelo contrário, estas favorecem a expansão do sistema financeiro e do capital fictício, em vez de processos de diversificação da economia.