

Banco de Moçambique em corrida contra o tempo: implementação efectiva da Estratégia de Inclusão Financeira em risco de incumprimento

- Parte significativa das 54 acções previstas na Estratégia Nacional de Inclusão Financeira 2016-2022 (ENIF) foram “arrastadas” para o último ano da implementação. Com pouco menos de duas dezenas de acções integralmente executadas até 2021, o Banco de Moçambique encontra-se neste momento pressionado para a operacionalização das restantes acções planeadas e o cumprimento das metas estabelecidas antes do fim do ano em curso.



Falta menos de um semestre para o fim do período de implementação daquele que tem sido o principal instrumento orientador do processo de promoção do acesso e uso de produtos e serviços financeiros em Moçambique. Aprovada em Julho de 2016, a ENIF encerra este ano a sua segunda e última fase de implementação, colocando o Banco de Moçambique numa corrida contra o relógio para cumprir parte significativa das 54 acções prioritárias que deveriam ter sido executadas ao longo dos seis anos de vigência do instrumento.

Contando com duas fases de implementação, a primeira compreendendo o período entre 2016 e 2018 e a segunda entre os anos 2019 e 2022, a ambiciosa estratégia do Governo foi estruturada em torno de três principais pilares, designadamente: (i) o acesso e uso de serviços financeiros; (ii) o fortalecimento da infra-estrutura financeira; (iii) protecção do consumidor e educação financeira, reflectidos em pouco mais de cinco dezenas de acções prioritárias e três metas globais que deveriam ser executadas até ao fim do presente ano.

Volvidos sensivelmente seis anos desde a aprovação da ENIF, já são evidentes os progressos alcançados no projecto de construção de uma sociedade financeiramente incluída em Moçambique, com cada vez mais moçambicanos podendo aceder e fazer uso de uma diversidade de serviços financeiros. Entretanto, fazendo uma análise da execução do plano de acções prioritárias que haviam sido programadas e considerando que este é o último ano de implementação da ENIF, nota-se claramente que muito ficou por fazer, sendo que grande parte

das actividades foi “arrastada” para o último ano de implementação, o que aumenta o risco da sua não efectivação.

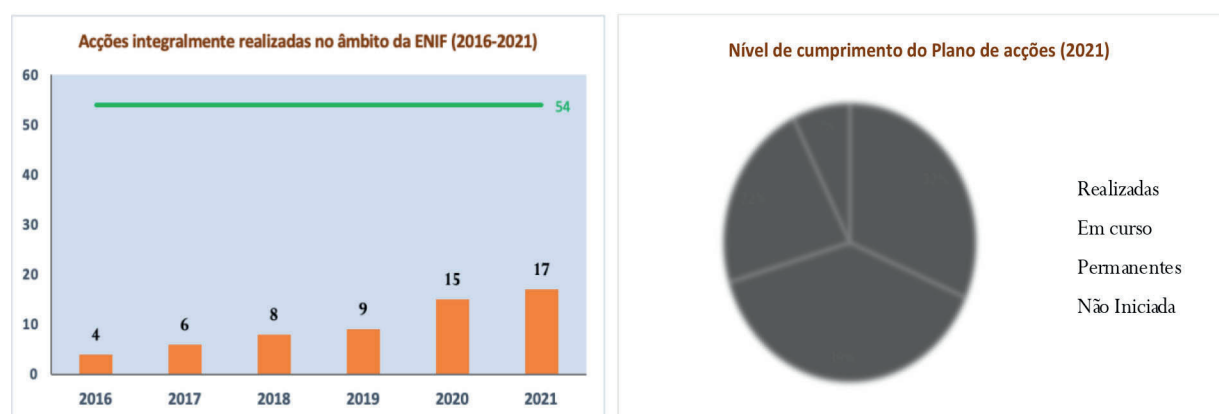
Ao todo são 54 acções prioritárias que foram aprovadas em 2016, entre pontuais e outras de natureza mais contínua/permanente. Dentre estas, 31 acções referentes ao pilar de acesso e uso de serviços financeiros, oito do pilar de infra-estrutura financeira e 15 acções referentes ao pilar de protecção do consumidor e educação financeira.

Em termos conceptuais, a estratégia tinha as condições necessárias para o cumprimento dos objectivos pretendidos em termos de promoção da inclusão financeira, contemplando, por um lado, políticas e acções prioritárias e, por outro, mecanismos de monitoria, avaliação e coordenação entre os diversos intervenientes. A eficácia da estratégia ficou condicionada mesmo pela morosidade que caracterizou o processo de implementação das acções.

Com efeito, excluindo as cerca de 12 acções de carácter mais permanente contempladas no plano aprovado, até 2021 (penúltimo ano de vigência da estratégia) apenas 17 acções inicialmente programadas haviam sido integralmente realizadas, sendo que 21 ainda estavam em processo de operacionalização e as outras quatro não haviam sido iniciadas.

Este resultado não é surpreendente considerando o ritmo lento em que as acções foram sendo efectivamente implementadas. Conforme ilustra o gráfico abaixo, à excepção do ano 2020 em que apresentou o recorde de seis acções adicionais como efectivamente concluídas, entre 2016 e 2018, a média de acções apresentadas como realizadas estabilizou em torno de duas por ano.

Gráfico 1: Acções integralmente realizadas no âmbito da ENIF (2016-2021)



Fonte: Relatórios de Inclusão Financeira do Banco de Moçambique (vários anos)

Os próprios relatórios divulgados anualmente pelo Banco de Moçambique evidenciam a morosidade que caracterizou a implementação do plano da referida estratégia. Um dos exemplos mais claros da falta de seriedade na implementação deste importante instrumento é o facto de algumas acções que supostamente foram iniciadas em 2016 continuarem até à presente data (seis anos depois), sendo recorrentemente marcadas como ainda estando “em curso”.

São exemplos destas acções as seguintes: (1) A proposta de uma regulamentação específica sobre a abertura e movimentação de contas bancárias, incluindo a redução da idade mínima, e promoção da conta bancária básica; (2) Desenvolvimento de produtos de financiamento, de poupança e de pagamentos adequados à população de baixa renda, micro, pequenas e médias empresas e agricultores; (3) Realização de uma avaliação das iniciativas existentes para as finanças rurais, com o fim de aprimorar e identificar sinergias com a iniciativa privada; (4) Disponibilização no website do Banco de Moçambique informações comparativas sobre comissões e outros encargos dos principais produtos do Banco Central. Trata-se de medidas pontuais que, desde 2016, vêm sendo marcadas como estando “em curso”, entretanto, ainda sem desfecho.

Outras acções até tinham prazos definidos. O exemplo mais recente é o estabelecimento da interoperabilidade geral dos pagamentos em Moçambique (resultando na interligação das carteiras móveis M-kesh, e-Mola e M-Pesa) que foi anunciado no mês passado pelo Banco Central que, inicialmente, deveria ter entrado em funcionamento ainda no primeiro trimestre deste ano, significando um atraso de quatro meses.

Até acções relativamente menos complexas como a disponibilização no *website* do Banco de Moçambique de estatísticas de reclamações dos consumidores contra instituições financeiras supervisionadas pelo regulador que, a princípio, deveria ocorrer ainda no primeiro semestre do ano em curso, não foi efectivamente realizada.

Além de quase uma dezena de acções marcadas como “permanentes”, mas que as actividades levadas a cabo foram esporádicas e sem reinvestimentos ao longo dos seis anos que passaram, outras acções são ainda marcadas como “concluídas”, ainda que o objectivo inicialmente fixado não tenha sido integralmente alcançado.

É o caso do desenvolvimento de produtos de microsseguros orientados às micro, pequenas e médias empresas, agricultores, *mukheristas*, vendedores de mercados e população de baixa renda. De facto, foram criados dois produtos de microsseguros em 2021, mas os mesmos não apresentam uma orientação específica como havia sido proposto, frustrando as expectativas que haviam sido criadas ao nível daqueles agentes económicos.

As razões para esta morosidade na operacionalização da estratégia e o consequente arrastamento das actividades para o último ano são várias. Além de burocracias na aprovação de alguns instrumentos legais, adiciona-se também uma falta de coordenação entre os três grupos de trabalho responsáveis pela operacionalização do plano de acções, uma fragilidade que foi inclusive apontada na revisão de médio prazo de 2018 conduzida pelo Banco Mundial em consulta com o Banco de Moçambique, a Alliance for Financial Inclusion, representantes do Banco do Gana e do Banco do Uganda, e outros actores públicos e privados.

Seis anos da ENIF: Que ganhos na inclusão financeira dos moçambicanos?

Não obstante os atrasos que caracterizaram o processo de implementação da ENIF, Moçambique experimentou progressos consideráveis no domínio da inclusão financeira nos últimos seis anos, com mais moçambicanos podendo aceder e fazer o uso efectivo de uma vasta gama de serviços financeiros.

Com efeito, uma análise do período mais recente mostra claramente ganhos em termos do aumento da inclusão financeira por habitante (acesso demográfico), a efectiva utilização dos produtos e serviços financeiros (uso), mas também no que refere à redução da distância entre os pontos de acesso aos serviços e produtos financeiros e a população (acesso geográfico).

No cômputo geral, o principal impulsionador da inclusão financeira em Moçambique tem sido

o crescimento das carteiras móveis, com o número de contas de moeda electrónica a crescer a um ritmo mais acelerado relativamente às contas bancárias.

A tabela abaixo mostra a evolução de Moçambique no que refere às três metas globais de inclusão financeira definidas na ENIF. Dela depreende-se que, até o final do ano passado, Moçambique tinha alcançado apenas duas das metas estabelecidas.

Foi alcançada a meta de 100% dos distritos com pelo menos um ponto de acesso aos serviços financeiros formais e foi superada em 7,2 pontos percentuais a meta de 60% da população adulta com acesso aos serviços financeiros não bancários providos por Instituições de Moeda Electrónica (IME).

Indicadores	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (Meta)
Proporção da população adulta com acesso físico ou electrónico aos serviços financeiros prestados por uma instituição financeira formal	36,0 (bancos)	32,9	32,7	30,5	31,4	31,3	60
	44,0 (IME)	44,0	51,3	56,3	66,4	67,2	60
Proporção de distritos com pelo menos um ponto de acesso aos serviços financeiros formais	57,8	56,5	64,3	72,7	98,1	100	100
Proporção de população com um ponto de acesso aos serviços financeiros a menos de 5 km do local de residência ou trabalho	NA	NA	NA	NA	NA	48	75

Paralelamente, a percentagem da população adulta com acesso a uma conta bancária registou uma tendência de queda ao longo dos últimos seis anos (para 31,3 por cento), divergindo ainda mais da meta de 60%. Aliás, dados mais recentes do próprio Banco Central apontam que este indicador voltou a registar outra redução ao longo do primeiro semestre do ano em curso, estabilizando em torno de 30,5%.¹

Também com reduzida probabilidade de ser cumprida está a meta referente à percentagem da população com um ponto de acesso aos serviços financeiros a menos de 5 km do local de residência ou trabalho. Um indicador que, mesmo sendo conhecidas, *a priori*, as dificuldades na sua medição/accompanhamento, foi adoptado como uma das metas globais da estratégia.

Sobre o contributo da ENIF na geração de um desenvolvimento económico equitativo

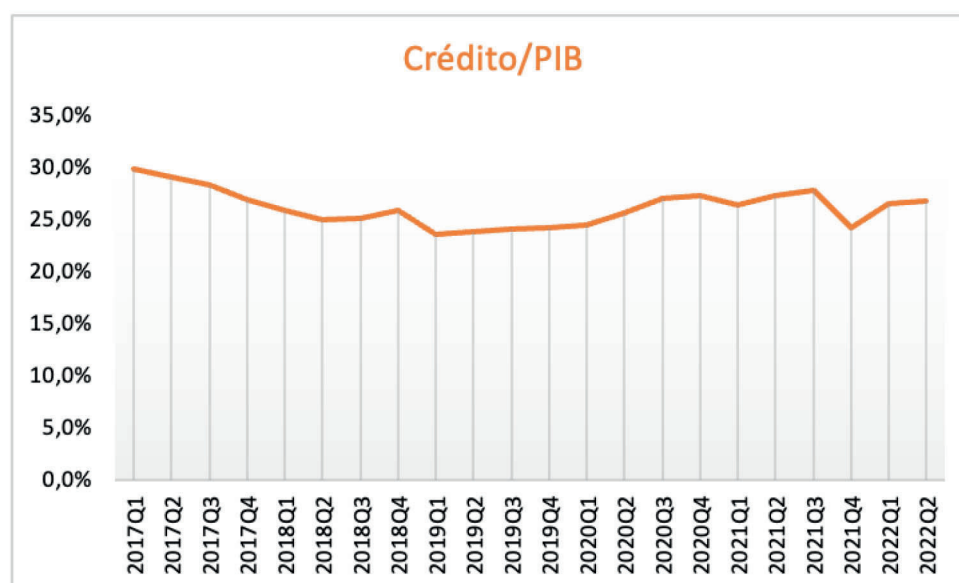
A inclusão financeira não é um fim em si mesmo. A atenção que ela vem merecendo na agenda de desenvolvimento dos países, incluindo Moçambique, não se limita ao simples uso pelos agentes económicos de serviços financeiros, mas sim ao seu potencial na promoção do crescimento da economia a longo prazo, sendo encarada como um factor crítico no desenvolvimento económico e reforço do bem-estar das pessoas².

Idealmente, o amplo acesso aos produtos e serviços das instituições financeiras e a consequente canalização da poupança para áreas

produtivas contribuiria para um desenvolvimento equitativo e mais rápido dos países, principalmente quando o processo proporciona aos segmentos mais vulneráveis/marginalizados a possibilidade de aceder ao sistema financeiro e, assim, aumentar o seu rendimento.

Parece não ser esse o caso para a economia moçambicana. Os dados dos últimos cinco anos apontam mesmo para uma redução da intermediação financeira, medida em termos do crédito à economia em percentagem do Produto Interno Bruto (PIB), estabilizando em torno de 27%.

Gráfico 1. Evolução da intermediação financeira (crédito/PIB)



Fonte: Banco de Moçambique (vários anos)

¹ Banco de Moçambique (2022). Indicadores de Inclusão Financeira 2022Q2. Disponível a partir de https://www.bancomoc.mz/fm_pgTab1.aspx?id=354

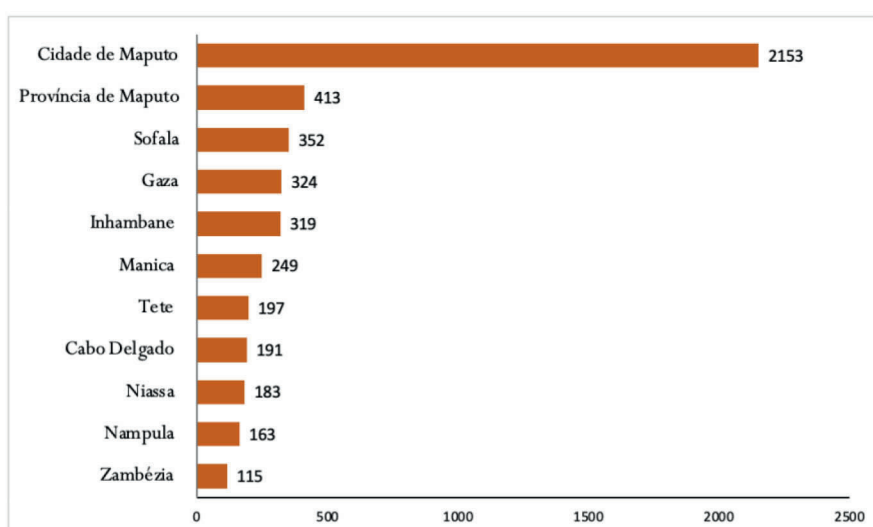
² Aslan et al. (2017). Inequality in Financial Inclusion and Income Inequality. International Monetary Fund. Disponível a partir de <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2017/wp17236.ashx>

Considerando que o cerne de todo o processo de inclusão financeira é precisamente proporcionar às famílias e às empresas um maior acesso a recursos para contrair empréstimos para financiar o seu consumo e investimento, aumentando, assim, o nível de actividade económica, os ganhos alcançados com a implementação da ENIF provavelmente foram particularmente limitados.

Na verdade, a estratégia do Governo apenas reproduziu as desigualdades que já existiam no

que se refere ao acesso a serviços financeiros. Ou seja, se por um lado o instrumento conseguiu aumentar o nível de inclusão financeira dos moçambicanos, por outro, falhou em reduzir as desigualdades espaciais e entre grupos. Contrariamente ao que era esperado, foi incapaz de aumentar o bem-estar dos indivíduos que estão fora do sistema financeiro (principalmente grupos de baixa renda), através da promoção do acesso aos produtos e serviços das instituições financeiras.

Gráfico 2. Contas Bancárias por Mil Adultos em 2021



Fonte: Relatório de Inclusão Financeira (2021)

Com efeito, e reflectindo o padrão de distribuição da riqueza em Moçambique, as províncias do sul do país, com destaque para a Cidade de Maputo, continuaram a apresentar os níveis mais altos de indivíduos financeiramente incluídos. Esta realidade é evidenciada quando analisamos, por exemplo, o nível de bancarização das províncias, medida pelo número de contas bancárias por 1.000 adultos.

A “reprodução” de desigualdades verifica-se não só em termos geográficos, mas também ao nível de grupos. Este é o caso das mulheres que, transcorridos seis anos de intervenções visando aumentar o acesso e uso de serviços financeiros,

continuam significativamente sub-representadas em termos de titularidade de contas ao nível do sistema financeiro.

Com efeito, a percentagem de contas bancárias com titulares mulheres em relação a população adulta feminina estabilizou em torno de 19% ao longo dos últimos seis anos (abaixo da meta de 25%), contra os cerca de 44% de contas bancárias com titulares homens em relação ao total da população adulta masculina³.

Em suma, a desigualdade no acesso financeiro e, em particular, as diferenças de gênero na inclusão financeira, podem afetar a desigualdade de renda directa e indirectamente. Eles podem

³ Banco de Moçambique (2022). Indicadores de Inclusão Financeira 2022Q2. Disponível a partir de https://www.bancomoc.mz/fm_pgTab1.aspx?id=354

afectar a desigualdade de renda directamente, permitindo a participação económica, fornecendo acesso a ferramentas produtivas e ajudando a melhorar as economias de escala. Também é possível que as disparidades de género na inclusão financeira sejam o resultado de outros tipos de disparidades de género (na educação e saúde), que afectam a desigualdade de renda directa ou indirectamente por meio de seu impacto na participação feminina na força de trabalho.

Neste contexto, muito provavelmente os aumentos nas pontuações médias de inclusão financeira que foram sendo reportadas nos últimos anos possam estar a ser impulsionados por

um grupo menor e identificado de indivíduos intensificando seu uso de serviços financeiros, exacerbando a desigualdade na inclusão financeira.

Trata-se de desafios que não encontraram resposta nem na ENIF nem na Estratégia para o Desenvolvimento do Sector Financeiro (EDSF) que também se encontra no seu último ano de implementação. A ENIF é, na verdade, um desdobramento da EDSF. Aprovada em 2013, a EDSF, com objectivos mais gerais e pouco passíveis de monitoria, visava igualmente a melhoria do acesso aos serviços financeiros e apoio ao crescimento inclusivo.



INFORMAÇÃO EDITORIAL:

Propriedade: CDD – Centro para Democracia e Desenvolvimento
Director: Prof. Adriano Nuvunga
Editor: Emídio Beula
Autor: Gabriel Manguela
Equipa Técnica: Emídio Beula, Dimas Sinoa, Américo Maluana
Layout: CDD

Contacto:
 Rua de Dar-Es-Salaam Nº 279, Bairro da Sommerschild, Cidade de Maputo.
 Telefone: +258 21 085 797

Twitter: CDD_moz
E-mail: info@cddmoz.org
Website: http://www.cddmoz.org

PARCEIRO PROGRAMÁTICO



PARCEIROS DE FINANCIAMENTO

