



WIDER Working Paper 2020/129

Colocar o sistema financeiro ao serviço dos pobres e das PME

Abdul Magid Osman and Djamila Pontes Osman*

Outubro 2020

Resumo: O esforço de inclusão financeira alcançou resultados positivos, tendo a bancarização da população moçambicana aumentado consideravelmente, em particular depois de 2011–12. Contudo, o impacto económico e social foi limitado, considerando que a produtividade agrícola se tem mantido baixa e os níveis de pobreza ainda são elevados. A doutrina neoliberal na esfera económica, a sua expressão nas políticas monetárias restritivas e a fraqueza do sistema de democracia multipartidária têm sido factores institucionais de constrangimento ao desenvolvimento económico e social. Consequentemente, este estudo propõe algumas medidas de reforma institucional para se expandir o crédito aos agricultores familiares de subsistência, às pequenas e médias empresas, à população em geral e às famílias de rendimento mais baixo em particular. Os jovens poderão beneficiar de créditos mais acessíveis para habitação. Os produtores familiares rurais também necessitam de um suporte sistémico público.

Palavras-chave: crédito, garantias, inclusão financeira, pequenas e médias empresas, produtividade, produtores familiares rurais

Classificação JEL: G18, G20, G28, Q14

Nota: Esta é a versão original em Português. The translated working paper in English is available [here](#).

*Escritor Independente, Maputo, Moçambique. *E-mails:* amagide@gmail.com e djamila.p.osman@gmail.com.

Este estudo foi preparado no âmbito do projecto UNU-WIDER *Crescimento inclusivo em Moçambique – reforçando a investigação e as capacidades*, implementado em colaboração entre UNU-WIDER, Universidade de Copenhaga, Universidade Eduardo Mondlane e o Ministério da Economia e Finanças de Moçambique. O projeto é financiado através das contribuições dos programas específicos dos Governos da Dinamarca, Finlândia e Noruega.

Copyright © UNU-WIDER 2020

Informações e pedidos: publications@wider.unu.edu

ISSN 1798-7237

Texto dactilografado preparado por Adriana Barreiros.

O *United Nations University World Institute for Development Economics Research* fornece análises económicas e consultoria sobre políticas, com o objectivo de promover o desenvolvimento sustentável e equitativo. O Instituto iniciou as suas operações em 1985, em Helsínquia, Finlândia, como o primeiro centro de investigação e formação da Universidade das Nações Unidas. Hoje, é uma mistura única de *think tank*, instituto de investigação e agência das Nações Unidas, fornecendo uma gama de serviços, desde consultoria política a governos a investigação original disponível gratuitamente.

O Instituto é financiado com a receita de um fundo de dotação, com contribuições adicionais para o seu programa de trabalho da Finlândia, da Suécia e do Reino Unido, além de contribuições direccionadas para projectos específicos de vários doadores.

Katajanokanlaituri 6 B, 00160 Helsínquia, Finlândia

As opiniões expressas neste artigo são da responsabilidade do(s) autor(es) e não reflectem necessariamente as opiniões do Instituto ou da Universidade das Nações Unidas, nem dos doadores do programa / projecto.

1 Introdução

1.1 Conceitos

Ao longo do texto, o termo instituição, ou instituições, é utilizado tendo como significado “regras formais ou informais do jogo, que os actores políticos, sociais e económicos devem seguir, individual e colectivamente” (Oxford Policy Management 2019: 1). Estas instituições têm como objectivo ordenar o relacionamento entre as pessoas e entre estas e as organizações.

Ubi homo ibi societas; ubi societas, ibi jus — ou seja, onde existe o Homem, existe uma sociedade. E onde existe sociedade, existem regras. As instituições nascem desta necessidade de ter regras e torna-as em algo essencial à existência do Homem.

Por outro lado, para distinguir de ‘instituição’ ou ‘instituições’, que tem o significado descrito acima, os ministérios, tribunais, assembleias, bancos e empresas são designados como ‘organizações’.

Os dois conceitos estão, contudo, interligados, pois o funcionamento destas organizações pressupõe a existência de um conjunto de normas formais, ou mesmo informais, para o seu funcionamento. As organizações apenas funcionam graças a um padrão de comportamento que é ditado por certas instituições e que faz com que os trabalhadores respeitem, quase automaticamente, certas regras, hierarquias e horários.

A inclusão financeira referida neste texto é mais ampla do que a habitualmente utilizada, em particular pelo Banco de Moçambique. Com efeito, segue-se uma selecção das metas globais relevantes para 2022, enunciadas na Estratégia Nacional de Inclusão Financeira (BM 2016: 40):

- 75% do total da população com um ponto de acesso aos serviços financeiros a menos de 5 km do local de residência ou trabalho (GIS);
- 100% do total de distritos com pelo menos um ponto de acesso aos serviços financeiros formais;
- 60% do total da população adulta com uma conta activa numa instituição de moeda electrónica;
- 90% do total de agregados familiares com pelo menos uma conta de depósito numa instituição financeira formal (Censo INE 2017);
- 15% do total de agregados familiares com pelo menos uma conta de crédito numa instituição financeira formal (Censo INE 2017).

Ora, no presente texto, pretendemos dar destaque ao acesso a crédito como condição necessária, embora não suficiente, para desencadear um processo de desenvolvimento económico mais inclusivo e, conseqüentemente, mais sustentável.

1.2 Âmbito

O propósito deste estudo é o de analisar as instituições que incentivam ou condicionam a inclusão financeira, em particular o acesso generalizado a crédito. Para o efeito, e com o objectivo de analisar as práticas e as normas prevalecentes no sistema financeiro, analisaremos:

- a importância da inclusão financeira, em particular do crédito;
- o sistema financeiro moçambicano;

- os progressos da inclusão financeira em Moçambique e seu impacto;
- as barreiras institucionais;
- as propostas de medidas ou de reformas, para generalizar o crédito às famílias rurais e às pequenas e médias empresas (PME); e
- considerações finais.

2 Importância da inclusão financeira, em particular do crédito

Num contexto de exclusão financeira, o acesso a uma conta bancária, sobretudo a plataformas digitais, é uma condição prévia para o acesso generalizado ao crédito, que é, na nossa opinião, o ingrediente fundamental, juntamente com o conhecimento técnico, para o desenvolvimento económico e social de Moçambique. Embora o acesso a uma conta bancária e/ou a uma plataforma digital, ao facilitar as transacções e a guarda de dinheiro, represente um salto histórico para a modernidade com todas as implicações no comportamento humano, *per se*, ao contrário do crédito, não contribui directa e significativamente para o aumento substancial da produtividade, que é, na essência, o factor principal de desenvolvimento económico e social. Portanto, na nossa análise debruçar-nos-emos apenas sobre o acesso ao crédito, assumindo que este implica todas as outras componentes da inclusão financeira.

A inclusão financeira, incluindo o crédito, tem de ser entendida como um meio para atingir um objectivo mais global, que é o de desenvolvimento económico e social mais abrangente e inclusivo, e não apenas como uma questão de justiça social, mas também como um meio para um desenvolvimento económico sustentado. Muitos países em desenvolvimento, e em particular Moçambique, não poderão prosseguir a via habitual e histórica de desenvolvimento de deslocação de populações rurais para as cidades, empregando-se nas indústrias e no sector de serviços. Ora, por razões conhecidas, a indústria ligeira não poderá absorver os milhares e milhares de jovens provenientes de todos os cantos do País que anualmente procuram trabalho nos sectores formais da economia. E, ainda que os rendimentos no sector informal de serviços nos centros urbanos sejam superiores aos do mundo rural, e isso se não houver uma explosão da população urbana, não é política nem socialmente sustentável tornar **a deslocação natural da população rural** moçambicana para os centros urbanos, criando bairros idênticos às favelas brasileiras ou ao bairro de Darei (Bombaim) ou aos bairros de lata de Nairobi, como o de Kangami, **numa política oficial**.

Por isso, ao nível do mundo rural é absolutamente crucial o aumento de produtividade da agricultura e de outras actividades rurais, tanto ao nível das PME como dos produtores familiares (famílias rurais) para melhorar as condições de vida das populações rurais e, ao mesmo tempo, criar um mercado doméstico suficientemente grande que justifique a instalação de uma base maior de indústria ligeira e de serviços.

Ao nível dos produtores familiares, a produtividade agrícola de Moçambique é das mais baixas da África Austral e, possivelmente, do mundo. Dos 3,8 milhões de famílias rurais (produtores informais) apenas 5% usam fertilizantes e/ou sementes melhoradas. Estas famílias, *per se*, não vão conseguir sair da armadilha da pobreza resultante da baixíssima produtividade. Precisam de um choque externo sob a forma de acesso a recursos, incluindo o crédito e a tecnologia moderna. A família rural não pode correr o risco de introduzir novas culturas que não conhece, abandonando, ainda que parcialmente, as anteriores, acompanhadas ou não de novas tecnologias, porque, em caso de falhanço, e na ausência de poupanças e de apoios financeiros, põe em causa a sobrevivência

física de todos os membros da família. O risco é enorme e por isso não espanta que o camponês seja conservador.

Embora o aumento de produtividade no sector familiar seja absolutamente crucial e muito possivelmente presente, por causa da situação actual de pobreza tecnológica, altos retornos de investimentos, Moçambique não pode dar-se ao luxo de abdicar de ter um sector comercial de PME no sector agrícola, as quais podem absorver as técnicas modernas — podendo vir a funcionar como centros de excelência de técnicas — e os processos modernos de produção. A evolução de um produtor familiar para uma pequena empresa comercial é, por outro lado, um salto histórico indispensável, embora difícil. Isto porque, num mundo em que os Estados de países desenvolvidos apoiam massivamente as respectivas PME agrícolas, distorcendo o sistema de preços mundiais, esta evolução histórica só será possível num quadro de apoio sistémico, incluindo o financeiro.

Os outros milhares e milhares de PME, fora do sector agrário, embora tenham uma relação formal com o sistema financeiro, queixam-se sistematicamente da falta de acesso ao crédito e de outros apoios financeiros. Como acontece nos outros países, Moçambique precisa de um grande número de PME modernas e eficientes, nacionais ou estrangeiras, que sejam o *backbone* da economia moçambicana. Para que isso aconteça, é necessário que existam instituições adequadas e acesso a crédito.

3 Progressos da inclusão financeira

Os progressos da inclusão financeira são feitos no contexto do sistema financeiro e de plataformas digitais, pelo que é importante conhecer a composição destes.

3.1 Composição do sistema financeiro

Conforme informação disponibilizada no sítio do Banco de Moçambique, a Estratégia Nacional de Inclusão Financeira para o período entre 2016 e 2022, e actualizada a 28 de Maio de 2018 na Conferência sobre serviços financeiros digitais, prevê que, para além das instituições reguladoras, ou seja, o Banco de Moçambique e o Instituto de Supervisão de Seguros de Moçambique (ISSM), “[...] o sector financeiro nacional é constituído por: (i) instituições de crédito e sociedades financeiras [...] (bancos, microbancos e cooperativas de crédito) e as de moeda electrónica; (ii) seguradoras; (iii) instituições de segurança social e entidades gestoras de fundos de pensões; e (iv) instituições do mercado de capitais [...]” (BM 2016: 3).

De acordo com as bases de dados e documentos mencionados acima, apresentamos na Tabela 1 e na Tabela 2 a composição do sector financeiro formal de Moçambique.

Em termos absolutos, os pontos de acesso aos serviços financeiros — i.e. o ponto físico onde se podem realizar transacções financeiras, em particular levantamentos e depósitos, com uma instituição financeira formal, como agências bancárias e agentes bancários, ou de IME, ATM e POS — aumentaram significativamente no período entre 2005 e 2018, conforme demonstramos na Figura 1 e Figura 2.

Tabela 1: Número de instituições financeiras, por categoria (2018)

Instituições de crédito	
Bancos	18
Microbancos	11
Sociedades de investimento	2
Instituições de moeda electrónica	3
Cooperativas de crédito	7
Sociedades financeiras	
Sociedades administradoras de compras em grupo	1
Sociedades emitentes ou gestoras de cartões de crédito	2
Casas de câmbio	13
Operadores de microfinanças	
Organizações de poupança e empréstimo	12
Operadores de microcrédito	790
Outras instituições financeiras	
Instituições seguradoras	22
Operadores de bolsa	13

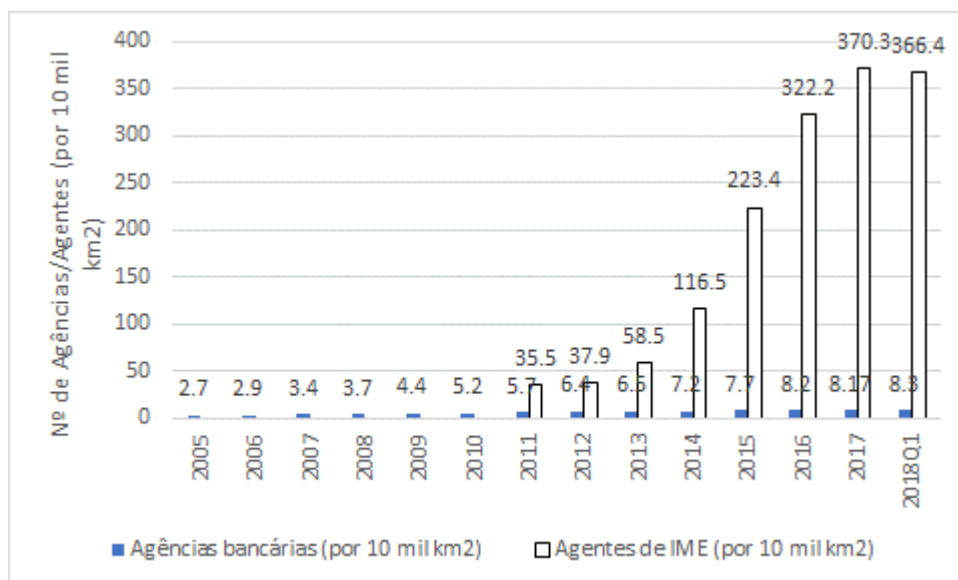
Fonte: elaboração dos autores com base em dados do BM (2019: 25).

Tabela 2: Número de agências, agentes, delegações e balcões, por categoria (2018)

Instituições de crédito	
Bancos	674
Microbancos	44
Sociedades de investimento	2
Instituições de moeda electrónica	43.103
Cooperativas de crédito	7
Sociedades financeiras	
Sociedades administradoras de compras em grupo	2
Sociedades emitentes ou gestoras de cartões de crédito	2
Casas de câmbio	21
Operadores de microfinanças	
Organizações de poupança e empréstimo	12
Operadores de microcrédito	790
Outras instituições financeiras	
Instituições seguradoras	138
Operadores de bolsa	612

Fonte: elaboração dos autores com base em dados do BM (2019: 25).

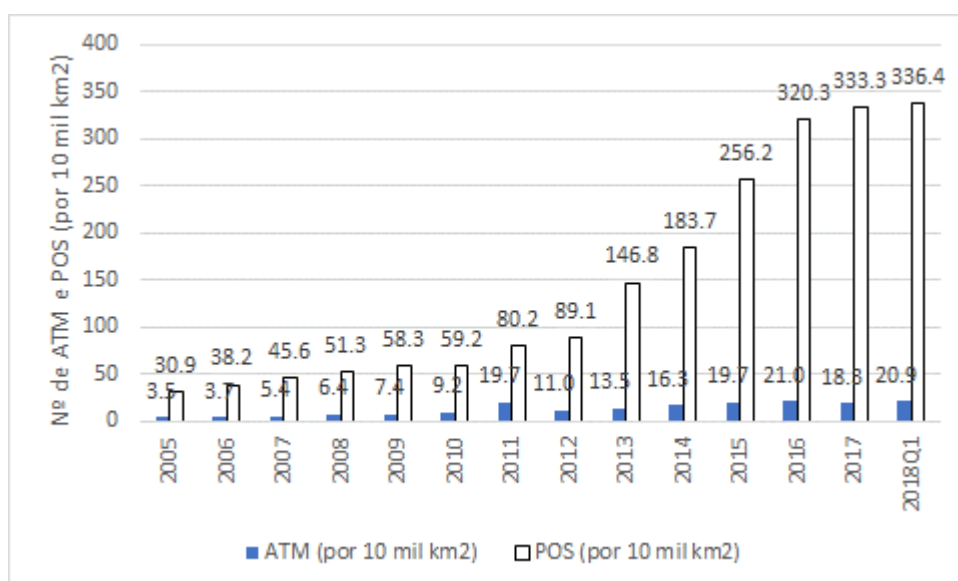
Figura 1: Número de agências bancárias e agentes de IME por 10 mil km²



Nota: IME = Instituições de moeda electrónica.

Fonte: elaboração dos autores com base em dados de Fernandes (2018: 11).

Figura 2: Número de ATM e POS por 10 mil km²



Notas: ATM = Caixas automáticas. POS = *Point of Sale* (Terminais de pontos de venda).

Fonte: elaboração dos autores com base em dados de Fernandes (2018: 11).

No sítio do Banco de Moçambique, também conseguimos analisar os números relativamente à Banca electrónica, conforme dados de Setembro de 2019 (BM 2020). De acordo com estes, existem em Moçambique 1.774 ATM, 35.441 POS, 5.059.686 contas bancárias, 2.900.830 cartões bancários, 2.706.986 subscritores de *mobile banking* e 493.492 subscritores de *internet banking*.

Porém, é necessário conjugar os números absolutos apresentados acima com a informação demográfica e geográfica disponível para tirar algumas conclusões quanto à taxa de inclusão financeira. Tentamos fazer esse esforço ao longo do texto e podemos concluir que a mesma é muito baixa, conforme comentamos abaixo.

Como vimos acima, os pontos de acesso expandiram-se significativamente entre 2005 e 2019. Porém, geograficamente, uma percentagem muito alta desses pontos de acesso está concentrada nas áreas urbanas, em particular na cidade de Maputo, não obstante 66,6% do total da população viver nas zonas rurais (INE 2019b: 38).

3.2 Inclusão financeira, apoios e progressos

A importância do sistema financeiro para o desenvolvimento económico e social foi reconhecida por várias organizações doadoras, em particular a agência do Governo do Reino Unido para o desenvolvimento internacional — *Department For International Development* (DFID). O DFID, em parceria com outras organizações internacionais, desenvolveu um conjunto de iniciativas para promover o acesso a serviços financeiros a populações que não estão bancarizadas ou que não usam as plataformas financeiras das operadoras móveis. Estas iniciativas são designadas hoje como iniciativas de **inclusão financeira**.

De entre estas várias iniciativas, é de destacar a *Financial Sector Deepening Moçambique* (FSDMoç). Esta entidade foi fundada e co-financiada pela *UK Aid* com outros parceiros internacionais, estando vocacionada para o desenvolvimento do sector financeiro e especialmente para a expansão e inclusão financeira. A FSDMoç promoveu alguns estudos relacionados com este tema, incluindo estudos de mercado para a análise dos constrangimentos e oportunidades e propostas de medidas para a promoção da inclusão financeira.

A seguir identificamos, resumidamente e com base nos estudos publicados, os factores que mais contribuíram para o aumento da inclusão financeira.

Factores positivos

A digitalização dos serviços bancários — cartões de débito e de crédito, ATM e POS, *e-banking* e outros aplicativos entretanto criados pelo sistema bancário — jogou um papel decisivo no alargamento dos serviços financeiros a uma percentagem cada vez maior da população.

O desenvolvimento das plataformas financeiras pelas empresas de telecomunicações, em particular o M-Pesa pela Vodacom e o Mkesh pela Mcel, deram uma contribuição notável para o alargamento do acesso aos serviços financeiros pelos agentes económicos. Estas plataformas, embora não tenham uma licença bancária, realizam funções específicas do sector bancário, tais como depósitos, levantamentos, transferências, pagamentos de bens e serviços, entre outros, o que tem a vantagem de dispensarem agências bancárias ou mesmo funcionários bancários, pois o agente M-Pesa ou Mkesh, quando necessário, realiza estas funções com um mínimo de custos. A cobertura cada vez maior do país pelas redes de telecomunicações e a disseminação do telefone celular são também um factor determinante.

O Banco de Moçambique também contribuiu enormemente para a expansão dos pontos de acesso físico com a aprovação de vários Avisos, designadamente: (i) o Aviso n.º 4/GBM/2012, de 26 de Dezembro, sobre a extensão dos serviços financeiros às zonas rurais; (ii) o Aviso n.º 1/GBM/2015, de 22 de Abril, sobre as regras e critérios para abertura e encerramento de agências de bancos; e (iii) o Aviso n.º 3/GBM/2015, de 4 de Maio, que regula o acesso e exercício da actividade dos agentes bancários. Com base no regime estabelecido passa a ser possível a bancos e microbancos alargarem a sua actividade, ou parte relevante dela, aos meios rurais através da contratação de agentes bancários. Infelizmente, não encontramos estatísticas ou dados sobre o impacto deste regime na expansão da actividade bancária, mas é expectável que esta medida tenha um impacto muito positivo na representatividade bancária a nível nacional.

Finalmente, o Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural (MITADER) está a desenvolver o programa ‘Um Distrito. Um Banco’ no âmbito do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável (MITADER 2016). Este programa tem como objectivo acelerar o processo de bancarização das zonas rurais através da concessão de financiamento e outras facilidades às instituições financeiras para a instalação de agências em 72 distritos. O programa está em curso desde 2016 e está a ter a adesão dos grandes bancos comerciais locais, sobretudo a partir do momento em que o Programa passou a incluir uma contribuição em termos de donativos para a cobertura de custos de operação durante alguns anos, pois a maior parte das agências nos distritos não são rentáveis.

Resultados alcançados

A inclusão financeira em Moçambique, embora inferior à da maior parte dos seus pares na Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (*Southern African Development Community*, SADC) (as ilhas Maurícias têm a maior taxa de inclusão) tem tido uma dinâmica notável nos últimos anos, conforme se pode observar pelos dados indicados abaixo:

1. Em 2009, apenas 1,35 milhões de pessoas tinham contas bancárias em Moçambique. Em 2014, esse número mais que duplicou para 2,8 milhões de pessoas (COWI 2015: 7). Em consequência, a percentagem da população não bancarizada baixou de 78% (em 2009) para 60% (em 2014) (Vletter et al. 2015: 30). Em 2017, o número total de contas bancárias — em moeda nacional e estrangeira — era de 5.093.737 (BM 2019: 32). Infelizmente, este número não nos permite aferir quantas pessoas têm contas bancárias (pois cada pessoa pode ter mais de uma conta bancária e as empresas também estão incluídas neste número), mas se compararmos com o número de contas bancárias em 2014 — 3.577.102, de acordo com as estatísticas do Banco de Moçambique — fica-se com uma ideia da evolução da bancarização da população neste período (Vletter et al. 2015: 12).
2. A evolução do uso do telefone celular foi ainda mais espectacular nos últimos anos, pois cerca de metade da população moçambicana usa o telefone celular (14 milhões de subscritores em 2018) (INE 2019a: 81). No presente, apenas 3,3% dos subscritores (470.000) usam serviços de *mobile banking*; porém, o potencial de crescimento é muito grande e o impacto que esse crescimento poderá ter no aumento da inclusão financeira é enorme (COWI 2015: 10). As pessoas que têm um telefone no bolso têm também uma agência bancária virtual no bolso.

A existência desta plataforma permite o desenvolvimento de outros negócios, como é o caso do negócio de venda a crédito de sistemas solares isolados (*Solar Home Systems*) na modalidade *Pay as You Go*. Este negócio, mais do que vender equipamentos solares, estabelece plataformas financeiras que permitam a venda a crédito ou seja com pagamento em prestações via M-Pesa. Este sistema, com provas dadas em vários países, pode ser generalizado para outras operações fundamentais para o aumento generalizado de produtividade no campo, incluindo operações como: bombas de água, sistemas de rega para as comunidades, máquinas de costura, câmaras de frio, etc., associados a energia solar e *chips* que permitem desligar os sistemas em caso de incumprimento.

3. O efeito combinado dos Avisos do Banco de Moçambique mencionados acima e do programa ‘Um Distrito. Um Banco.’ é notável, pois 89 distritos de um total de 154 em Moçambique já tinham uma agência bancária em funcionamento em 2016, tendo esse número aumentado em 10,8 pontos percentuais até 2018 (BM 2019: 62; Fernandes 2018: 12).

3.3 O impacto económico e social da inclusão financeira

Foi notável o aumento da população bancarizada em resultado de vários programas implementados nos últimos anos e referidos anteriormente. Contudo, este sucesso não se reflectiu na redução de pobreza no campo, pois de acordo com uma recente comunicação do Ministério da Economia e Finanças o índice de pobreza absoluta, no período de 2015 a 2019, passou dos 46% para os 60%. Uma das explicações para este aumento é a crise económica de 2015/2016, da qual resultou um aumento de preços da cesta básica entre 55% a 70% no período de 2014/2016, e, não tendo havido a correcção de salários na mesma proporção, o poder de compra das populações urbanas sofreu uma erosão significativa. Esta explicação, embora relevante para as populações urbanas, não explica o aumento de pobreza registada no mundo rural, sobretudo nas famílias que não têm qualquer membro com um salário formal. Isto porque estas famílias, sobretudo aquelas que se dedicam a produtos de exportação, não sofreram a mesma erosão do poder de compra, pois os preços de venda dos seus produtos beneficiaram da desvalorização acentuada do metical. Portanto, a crise de 2015/2016 não explica o aumento de pobreza rural.

Não existem dados suficientes para a conclusão definitiva de que não existe, no mundo rural, uma correlação forte entre o aumento de inclusão financeira e o aumento de produtividade, em consequência da redução de pobreza. Serão necessários inquéritos mais especializados tentando estabelecer uma correlação entre a população recentemente bancarizada e o aumento de produtividade. Mas sabe-se que as PME, e sobretudo os produtores familiares rurais, continuam a não ter acesso a crédito. Isto porque um dos relatórios consultados esclarece que o acesso a crédito continua sendo extremamente baixo e apenas 304 mil (8%) dos 3,8 milhões dos produtores familiares rurais têm acesso a crédito e, destes, apenas 114 mil têm acesso a crédito formal. A existência de uma agência bancária num distrito, embora importante pelos outros serviços financeiros que pode prestar, não significa necessariamente uma maior disponibilidade por parte da banca para conceder créditos a PME e muito menos a produtores familiares, por causa do risco de crédito inerente e dos elevados custos administrativos, com excepção das empresas de comercialização agrícola, incluindo as *Out Growers* e a lojas de comércio geral.

Ora, sabendo que a maior parte dos produtores familiares não tem nem poupanças monetárias (tem, sim, excesso de liquidez temporário nos momentos de venda dos seus produtos) nem reservas alimentares — e, por isso, na ausência de crédito ou de outro tipo de apoio, não faz os investimentos necessários nas suas propriedades agrícolas, com vista a aumentar a produção —, nem tem, muitas vezes, fundos de maneio para comprar sementes melhoradas e fertilizantes, então não há como aumentar a produtividade. Escapam a este cenário deprimente apenas as famílias que estão integradas num sistema de *Out Growers*, por exemplo de tabaco, pois têm acesso a crédito e a tecnologia e mesmo assim têm um rendimento anual monetário de apenas 50.000 MZN (menos de mil USD). Os outros produtores, mesmo os incluídos em sistemas de *Out Growers*, que não de tabaco, devem ter um rendimento anual bastante inferior ao recebido pelas famílias que se dedicam ao tabaco.

Nestas circunstâncias, o impacto da inclusão financeira, sem o acesso a crédito, é bastante limitado e nem o argumento de que ajuda a mobilizar poupanças que de outro modo ficariam entesouradas colhe, porque as poupanças adicionais recolhidas são insignificantes e têm apenas o valor simbólico de destacar a importância e a necessidade de poupança. As seguintes estatísticas obtidas por amostragem (de dois bancos) revelam como se distribuem as poupanças por depositantes e por regiões.

A nível nacional:

- Menos de 3% dos depositantes totais detêm 97% dos depósitos;
- Menos de 1% dos depositantes totais detêm 92% dos depósitos.

Ao nível da cidade de Maputo a concentração é ainda maior:

- Menos de 3% dos depositantes totais detêm 99% dos depósitos;
- Menos de 1% dos depositantes totais detêm 96% dos depósitos.

Ao nível das províncias há uma menor concentração do que na cidade de Maputo:

- Menos de 3% dos depositantes totais detêm 89% dos depósitos;
- Menos de 1% dos depositantes totais detêm 75% dos depósitos.

A província que apresenta a menor concentração é a Província do Niassa:

- Menos de 3% dos depositantes totais detêm 83% dos depósitos;
- Menos de 1% dos depositantes totais detêm 65% dos depósitos.

Os 3% dos depositantes que, a nível nacional, detêm 97% dos depósitos, estão na quase totalidade sediados nas cidades ou são empresas de certa dimensão. Embora não tenha sido possível uma recolha de dados mais especializada, é de assumir que a soma dos depósitos dos depositantes rurais não chegue a 0,5% do total de depósitos e os aumentos anuais, em termos de valores, devem ser insignificantes.

As pequenas empresas¹ sediadas nos centros urbanos também se queixam da falta de acesso a crédito ou a programas de acesso ao conhecimento e a tecnologia, embora tenham acesso a uma multitude de serviços bancários. Existem, contudo, programas específicos, alguns financiados pela comunidade internacional e outros utilizando os recursos próprios da banca, que não têm impacto pois são diminutos em termos de dimensão e, por isso e por outras razões que explicaremos mais à frente, não abrangem a maior parte do universo de pequenas empresas.

Neste contexto, e assumindo que a inclusão financeira é um meio para um objectivo mais nobre, que é o de melhoria das condições da vida material das populações através de um aumento de produtividade, o seu impacto económico e social será reduzido, sobretudo se não for acompanhado por aumentos significativos de acesso a crédito integrado num programa mais vasto de acesso a conhecimento e tecnologia.

No entanto, é importante destacar que a inclusão financeira da população cria uma oportunidade enorme para o acesso a crédito, que, de outro modo, seria mais difícil e sobretudo ineficiente. As plataformas de venda a crédito de *kits* solares são um bom exemplo de como disponibilizar crédito de uma forma eficiente e com riscos reduzidos.

¹A versão oficial da pequena empresa é a que emprega 4 a 10 trabalhadores e cujo volume de negócios não excede 1,2 milhões de meticais (cerca de 17.000 USD), enquanto que a média empresa é a que emprega entre 11 a 100 trabalhadores e tem um volume de negócios entre 15 a 80 milhões de meticais.

4 Quadro institucional e constrangimentos

4.1 Macroinstituições

Na análise das macroinstituições definidas nos termos de referência, vamos cingir-nos àquelas que directamente têm relevância para o tema em discussão (Oxford Policy Management 2019: 2). E, neste contexto, são relevantes as instituições, como as associadas a **Voz, participação e responsabilidade política**. Quanto a esta, nos primeiros anos de Independência Nacional, num regime monopartidário, praticou-se a democracia directa através de reuniões populares a todos os níveis, em que qualquer elemento da população tinha a oportunidade de manifestar as suas preocupações, as suas necessidades, criticar e denunciar as práticas pouco abonatórias de dirigentes e ouvir destes as justificações e argumentos explicativos sobre o que tinha sido possível de realizar bem como o que não tinha sido realizado. O regime e o Estado tinham uma legitimidade. Ao nível central, o Estado tinha uma grande independência em relação a actores externos e as grandes decisões estratégicas — como as de nacionalizações e as de aplicação de sanções ao regime de Ian Smith (que deu origem à guerra de desestabilização) foram tomadas sem pressão externa. Nesse contexto, as instituições associadas a **Capacidade do Estado e autonomia em relação a interesses privados**, bem como as associadas a **Soberania e independência**, estavam bem presentes. Além disso, o regime tinha uma preocupação enorme de corrigir os desequilíbrios regionais herdados do período colonial e as necessidades do Povo eram de facto prioritárias no desenho de políticas e programas económicos. As propostas de cooperação com terceiros reflectiam estas preocupações. Naquele período, as instituições associadas a **Estado de direito e independência judicial** estavam ausentes.

Obviamente, com a desestabilização que se vivia naquele momento, a violência, mas não a imposta pelo Estado, estava generalizada.

Com tempo e com a inversão das prioridades nacionais — a defesa e a segurança passaram a ser prioritárias — estas práticas foram abandonadas, inclusive as práticas de justiça popular. A desestabilização e outras questões directa e indirectamente associadas acabaram com o regime popular e nacionalista. Fica, no entanto, a pergunta legítima se, sem a desestabilização, teria sido possível manter este regime — possivelmente não, mas o descalabro não seria tão rápido nem tão completo.

A introdução da democracia multipartidária e representativa, não deu (ainda?) para corrigir todo o tipo de lacunas institucionais entretanto criadas. A descrição do estado actual destas macroinstituições, embora fascinante, não é objecto deste tema, mas nas propostas de medidas que apresentámos temos consciência destas limitações e preocupa-nos, em particular, a fragilidade das instituições associadas a **Voz, participação e responsabilidade política**, pois os mais desfavorecidos não encontram canais adequados de comunicação para manifestar as suas preocupações. O processo eleitoral, embora crucial para o processo político, não dá resposta adequada, pois os seus representantes eleitos não sentem a necessidade de diálogo com os seus eleitores. Nestas circunstâncias, as medidas propostas terão de ser motivadas ao nível do topo, embora na implementação seja necessário um esforço para o envolvimento de outros actores. Nesta fase, a base não tem como propor medidas sofisticadas e conseguir que estas sejam aceites — por exemplo, na Conferência Anual do Sector Privado, são aprovadas dezenas de recomendações, muitas que se repetem todos os anos e que raramente são implementadas, porque uma parte importante delas é irrealista e outras, poucas, não ganham aderência no programa do Governo.

Para a viabilização das medidas propostas existe um constrangimento importante das instituições associadas a **Soberania e independência** e a **Capacidade do Estado e autonomia em relação a interesses privados**, pois a grave situação económica e financeira do País agravou ainda mais as incapacidades do Estado. Com a crise das dívidas ocultas, os doadores cortaram com o apoio ao Orçamento do Estado, o que obrigou a um corte generalizado de despesas públicas mesmo nos sectores vitais, como as despesas de Saúde e de Educação. Como se não fosse suficiente, até a responsabilidade pela implementação de programas sectoriais é desviada do Estado. Esta atitude, justificada pela descredibilização do Estado, tem um efeito de agravar as lacunas institucionais... e objectivamente dá razão às teorias da conspiração de que há *complot* para tornar Moçambique num Estado falhado.

Num ambiente deste tipo, a doutrina neoliberal na esfera económica ganhou raízes profundas mesmo nas esferas governativas, pois é de todo conveniente utilizar o mercado ou remeter para as forças de mercado a solução de graves problemas sociais do País. A política monetária seguida pelo Banco de Moçambique é a expressão mais visível do domínio da doutrina neoliberal.

4.2 Política monetária

A política monetária seguida pelo Banco de Moçambique é um resultado expressivo deste processo neoliberal. Com efeito:

1. Mesmo antes da crise económica de 2015/2016 (crise desencadeada pela redução do apoio externo, em consequência da revelação de dívidas contraídas ilegalmente), o Governo estava 'proibido' de praticar políticas de apoio à indústria nacional, subsidiar taxas de juros, promover políticas de habitação e sobretudo, ao optar por um metical forte, estimulando as importações em detrimento das exportações. No decurso deste processo, prejudicou os camponeses, pois os preços dos seus produtos não aumentavam, por causa de um metical forte, e isto não obstante as taxas de inflação domésticas elevadas.
2. Depois desta crise, a política monetária no essencial mantém-se, com excepção do que respeita ao metical forte, tendo o controlo da inflação ganho uma predominância maior, o que levou a aumentos da taxa de juros, de reservas obrigatórias, etc. Hoje, como no passado, é impensável a prática de taxas de juros subsidiadas, por exemplo para a aquisição de habitações, não obstante o grande *deficit* de habitações, em especial para jovens, mesmo quando o subsídio vem de terceiros. Por vezes, programas através dos quais se pretende disponibilizar fundos da comunidade doadora através da banca comercial com taxas de juros ligeiramente abaixo das de mercado para sectores específicos (energia solar) encontram resistência do Banco de Moçambique.
3. Estas políticas, sob o pretexto de controlarem a taxa de inflação, sufocam o emergente sector privado e colocam em desvantagem o empresariado nacional em competição com o estrangeiro, pois tem de endividar-se em moeda nacional, a taxas de juros proibitivas, mesmo quando tem direito a receber em divisas por conta de serviços prestados, enquanto a empresa estrangeira pode endividar-se em USD ou outra moeda internacional a taxas de juros baixíssimas.
4. A necessidade de controlo da possível lavagem de dinheiro leva a requisitos absurdos para a abertura de uma conta bancária: uma declaração de rendimentos, NUIT e sobretudo a indicação da morada de residência, para além da exigência legítima de um documento de identificação válido. Esta postura leva a que bancos comerciais questionem, por vezes, a origem de fundos para um depósito de 20.000 MZN (menos de 300 USD).

5. Taxas de juros reais, possivelmente das mais altas do mundo, que são um impedimento ao desenvolvimento das PME em Moçambique e resultam fundamentalmente das políticas do Banco de Moçambique, embora as margens financeiras (a diferença entre a taxa média ponderada dos depósitos e a taxa média de operações activas) sejam muito elevadas (entre 6% a 8%). Mas a contribuição decisiva resulta de outras medidas do Banco de Moçambique, tais como as taxas de reservas obrigatórias, as taxas de facilidades permanentes de cedência, etc. Mesmo numa situação de recessão económica por causa da pandemia, com os preços a caírem, o *prime rate* continua sendo de 16% e note-se que, sobre este *prime rate*, há um *spread* por vezes significativo para as PME.

Indiscutivelmente, durante a crise de 2015/2016 havia a necessidade de medidas dramáticas para conter a desvalorização do metical e, em simultâneo, drenar a liquidez para contornar a inflação, mas, passados quatro anos, manter a mesma política revela uma total desconsideração pelo sector produtivo.

4.3 Sistema financeiro e concessão de crédito

O sistema financeiro moçambicano, embora tenha requerido intervenção do Estado (*bail out*) em três instituições financeiras — BCM e Banco Austral e, mais recentemente, Moza Banco — é relativamente sólido, sobretudo no que diz respeito aos quatro principais bancos que representam cerca de 77% dos activos bancários. Estes bancos, embora tenham aderido na sua quase totalidade ao Programa ‘Um Distrito. Um Banco’ concedem pouco crédito a PME, sobretudo a pequenas empresas, e praticamente nenhum a produtores familiares, por várias razões, entre as quais vale pena mencionar as seguintes:

- não precisam, porque o paradigma vigente não os ‘obriga’, pois já têm rentabilidades elevadas, como demonstram os dados da Tabela 3;
- os bancos dificilmente sairão da sua zona de conforto de moto próprio, pois, mesmo em momentos de crise, os seus lucros continuam a aumentar. De 2017 para 2018, os lucros dos bancos expressos em meticais cresceram 28% e de 2018 para 2019 terão crescido de novo (e como as taxas de câmbio estavam estáveis, o crescimento foi real). Além disso, podem colocar o excesso de liquidez nas Obrigações de Estado e Bilhetes de Tesouro, o que assegura uma boa remuneração e não consome capital;
- nos moldes convencionais, é difícil e complexo trabalhar com as (dar créditos às) famílias rurais e mesmo a pequenas empresas, pois não têm garantias para dar, e mesmo quando existem activos reais, em caso de incumprimento, aquelas são muito difíceis de executar, porque o sistema judicial é muito lento ou porque a sociedade não aceita de bom agrado a execução de hipotecas sobre habitações, sobretudo quando este é o único bem da família.

Tabela 3: Taxa média de rentabilidade do capital próprio e Rácio de solvabilidade (2018)

Bancos	ROAE	Rácio de solvabilidade
BIM Millennium	22,3%	39,0%
Standard Bank	26,2%	19,4%
BCI	25,2%	17,0%
Barclays	22,7%	23,1%

Notas: ROAE = Taxa média de rentabilidade do capital próprio.

Fonte: elaboração dos autores com base em dados de KPMG e AMB (2019: 35–36).

As instituições de microcrédito, embora relativamente numerosas, têm pouca expressão em termos de valores e não têm grande potencial de crescimento. Exemplos como os do Grameen Bank não são replicáveis, pois este desenvolveu-se graças a donativos de doadores (da ordem de centenas de milhões de USD) e hoje a comunidade doadora não considera prioritário o apoio a instituições de microcrédito. Estas têm de mobilizar fundos do mercado monetário a custos elevados, pelo que são obrigadas também a praticar taxas de juros muito elevadas (acima de 50%) nos seus empréstimos, para cobrir o custo do dinheiro e os elevados custos administrativos. As instituições de microcrédito mais expressivas, por causas das dificuldades mencionadas, gradualmente estão a abandonar o negócio de microcrédito, para se dedicarem ao negócio bancário com as empresas de média dimensão.

As novas plataformas digitais, como a utilizada pelas empresas envolvidas no negócio de venda de *kits* solares e de outros produtos, se desenvolvidas e adoptadas pelos bancos comerciais, são melhor alternativa do que as instituições de microcrédito.

4.4 Garantias e *commitment*

Por *commitment* entendemos o empenho que o agente económico está disponível para colocar num determinado projecto, que se traduz no capital investido, nos poucos bens que der como garantia e na disponibilidade de abandonar um emprego bem remunerado para assumir a liderança de um projecto cujo sucesso não está ainda assegurado.

No processo de atribuição de um crédito, ou mesmo de um donativo, ou ainda na constituição de uma parceria, este tipo de *commitment* é absolutamente indispensável, sob pena de desperdício de recursos disponibilizados, na criação de vícios oportunistas e sobretudo da oportunidade perdida de apoiar outro agente económico com maior empenho.

Ora, tratando-se de produtores familiares e no segmento de pequenas empresas do universo das PME, é na prática impossível verificar, caso a caso, o empenho do agente económico e o seu potencial, ainda que recolhendo informações junto das autoridades administrativas locais. Portanto, a forma mais simples de medir o *commitment*, ou o grau de empenho, é através de uma garantia real ou de algo que tenha um valor material para o agente económico em causa. No caso particular de famílias, o bem mais valioso (muitas vezes o único) é o terreno cultivado e alguns bens aí construídos ou plantados. Ora, os terrenos rurais são titulados, quando são, por direito do uso e aproveitamento da terra (DUAT) que não são transaccionáveis e por isso não têm valor como garantia. Além disso, na ausência de uma tradição de transferência simples, transparente e segura de títulos, mesmo que os entraves legais à transaccionabilidade fossem removidos, seria necessário criar a máquina administrativa capaz de efectuar os registos de atribuição e de transferência com segurança e confiança para todos os intervenientes e, em particular, para as organizações financeiras.

A incapacidade de dar garantias, quer da parte do produtor familiar, quer da parte de um número significativo das PME, é um grande constrangimento para a generalização do crédito, para além dos referidos anteriormente.

4.5 Constrangimentos próprios de agentes económicos

Os agentes económicos a quem se pretende alargar a inclusão financeira, incluindo o acesso a crédito, têm, eles próprios, muitas restrições e constrangimentos, que têm de ser identificados e analisados, sob pena de as medidas propostas serem desadequadas. Para a análise destas restrições, vamos considerar apenas as categorias sociais mais excluídas financeiramente, ou seja:

- o produtor familiar;
- as PME; e
- uma parte da população urbana.

Produtor familiar

Como elucidada o relatório ‘Promovendo a inclusão financeira de Agregados Familiares de Pequenos Produtores em Moçambique’, a maior parte destes produtores familiares “praticam em grande parte, uma agricultura irrigada pela chuva e usam variedades de culturas tradicionais, fertilizantes de baixa capacidade e um mínimo de pesticidas. A agricultura é geralmente feita sem a mecanização, e a produtividade é normalmente baixa” (FSDMoç 2017: 7). Esta descrição aplica-se à esmagadora maioria dos produtores familiares que praticam uma agricultura de subsistência e cujo número se estima que ronde os 3,8 milhões (implicando uma população de cerca de 19 milhões de pessoas).

Qualquer programa de inclusão financeira, incluindo o crédito, não pode ignorar este universo de dois terços da população moçambicana. Por razões várias, que não são objecto desta análise, estes produtores, no passado, não receberam e mesmo hoje não recebem apoio significativo para o aumento de produtividade. Mas, no que diz respeito a Educação e Saúde Pública, o Estado fez esforços consideráveis, bem como em outras infra-estruturas como estradas. E só recentemente o Estado iniciou, com o apoio do Banco Mundial, um programa designado por ‘Sustenta’, com o objectivo de proporcionar o acesso a tecnologias modernas e a crédito.

Acreditamos que o apoio multiforme a este sector não se trata de uma questão de justiça social, mas sobretudo de racionalidade económica, pois os investimentos darão um retorno enorme devido ao atraso tecnológico destes agentes económicos. Ora, esta categoria social abrange realidades muito diferentes, em particular as seguintes:

- produtores que empregam informalmente assalariados em regime de jornas ou ganho-ganho²;
- produtores que têm acesso a crédito do sector formal ou informal;
- produtores que estão integrados em programas de *out growers* e/ou em associações de produtores (ASCAS); ou
- produtores que têm contas nas plataformas digitais, isto é, fazem operações financeiras numa plataforma digital.

Infelizmente, a maior parte dos produtores familiares não pertence a nenhum dos grupos acima referidos, mas os que pertencem a um ou mais desses grupos constituem um activo estratégico importante e são um viveiro para as futuras PME, pois:

- assumem um risco quando contratam assalariados, contra um proveito futuro;
- por isso poderão ter, em parte dos casos, uma maior pré-disposição para experimentar novas culturas;
- o risco pode ser estendido para a aquisição de sementes melhoradas e fertilizantes;
- uma parte da produção destina-se ao mercado e por isso têm relações comerciais já estabelecidas; e

² Serviço prestado em regime informal ou de curta duração, em troca de dinheiro ou alimentos. É o equivalente a biscate.

- já utilizam técnicas mais adequadas para o armazenamento e a conservação, ou estão interessados no seu uso.

São, em suma, os agentes que estão a introduzir as relações de produção capitalistas no campo, o que representa um salto histórico. E por isso devem ser objecto de um programa de intervenção especialmente desenhado para o efeito.

Pequenas e médias empresas (PME)

As PME também abrangem realidades muito diferentes, pois tanto incluem empresas que têm relações regulares com os bancos comerciais, incluindo o acesso ao crédito, como milhares e milhares de pequenas empresas que, não obstante manterem relações formais com bancos, devido a vários factores, não têm acesso a crédito. O nosso propósito é o de tratar apenas das pequenas empresas e sobretudo daquelas que têm dificuldades em preencher os requisitos necessários para obter um empréstimo da banca comercial.

Estes bancos, depois da crise de 2015/2016, têm feito um esforço adicional, com apoio das linhas de crédito disponibilizadas pela comunidade internacional, na definição de programas específicos de apoio a estas pequenas empresas. Este esforço adicional resulta do incentivo proporcionado pela comunidade doadora com as linhas de crédito, mas também do excesso de liquidez no sector bancário, porque as médias e as grandes empresas não absorvem a capacidade creditícia do sector bancário nacional. Mas os valores disponibilizados às pequenas empresas não são significativos e além disso continuam a enfermar do problema de garantias e, por isso, aqueles bancos continuam a colocar o excesso de liquidez nos Bilhetes de Tesouro emitidos pelo Banco Central, ainda que a taxas de juros pouco competitivas, e não obstante os accionistas estrangeiros da banca moçambicana revelarem crescentes preocupações com a exposição excessiva ao Estado.

Como referimos, e com a excepção do Programa Sustenta, já referido, estes programas de apoio não têm expressão e, por isso, não terão o impacto desejado, pois as necessidades são enormes e os programas existentes ou em preparação abrangerão apenas uma parte muito pequena deste universo de pequenas empresas.

Como referimos anteriormente, ao nível das pequenas empresas há também muitas limitações, quer em termos de garantias quer em termos de capacidade técnica (para a apresentação de simples planos de negócios). Se estas questões não forem resolvidas, uma parte importante continuará a não ser elegível para crédito. Enquanto que o aumento do apoio técnico pode e deve ser resolvido através de um apoio administrativo dirigido, a elegibilidade de empresas não pode ser deixada completamente por conta do mercado.

O factor de limitação comum a vários tipos de pequenas empresas é a incapacidade de dar garantias que satisfaçam as exigências por vezes absurdas da banca comercial.

Dezenas de milhares de pequenas empresas — desde as mulheres, envolvidas no comércio, às chamadas *mukberistas*³, como as pequenas empresas de construção, de oficinas de reparações, artes, etc., que reproduzem em Moçambique o processo histórico de transformação de operários e de trabalhadores especializados em pequenos empresários que eventualmente crescerão tornando-se em médias e grandes empresas — precisam de apoios, sobretudo na partilha de risco para obterem crédito bancário a taxas de juros razoáveis e não as praticadas pelas instituições de microcrédito.

³ *Mukberistas* são importadoras informais.

População em geral

Finalmente, existe o grupo mais vasto de pessoas que ainda não foi abrangido pelo processo de 'Inclusão financeira' mesmo na sua forma mais restrita e básica, apenas com uma conta bancária, ou com uma conta na plataforma digital de M-Pesa ou outras similares, não obstante terem um telefone móvel (as últimas estatísticas revelam que existem no País, pelo menos, 15 milhões de telefones móveis). Poucas pessoas usam plataformas como M-Pesa ou Mkeshe. Para estas pessoas, a esperança é a de que o seu progresso económico e social aconteça por arrasto.

Com efeito, se o programa de apoio a famílias rurais e às PME tiver sucesso, milhares de postos de trabalho serão criados. No processo, muitos desses trabalhadores criarão as pequenas empresas e levarão as novas tecnologias para os seus agregados familiares, tornando-as mais produtivas.

Embora o efeito indirecto possa ser enorme em termos de postos de trabalho e de uma maior dinâmica empresarial, há, contudo, problemas específicos que vão requerer também medidas especiais, como é o caso da habitação nos centros urbanos, em especial para os jovens que não têm acesso a crédito, pelas razões já indicadas — ausência de garantias, taxas de juros muito elevadas e outras, próprias do sector de construção.

5 Proposta de medidas

Antes de apresentarmos as medidas que se destinam a aumentar o acesso a crédito, como elemento fundamental de inclusão financeira, importa fazer uma breve nota de cautela. Isto porque as medidas propostas supõem uma alteração radical nas instituições prevalentes e, de um modo geral, na governação do País, de modo que:

- o mundo rural deixe de ser negligenciado como tem sido nas últimas décadas;
- os escassos recursos nacionais e estrangeiros sejam utilizados de uma forma racional, com prioridade para os investimentos mais produtivos e com maior impacto económico e social;
- novas políticas sectoriais, mais realistas, sejam implementadas, por exemplo, que o ensino técnico seja uma componente importante no sistema geral de educação e as infra-estruturas existentes possam ser usadas para o efeito. Políticas de construção e de indústrias construção sejam adoptadas para reduzir custos de construção, etc.

As medidas apenas de carácter financeiro serão certamente insuficientes para a transformação radical pretendida. São necessárias outras alterações institucionais e a crise internacional e a nacional são uma oportunidade única para esta alteração. A situação militar em Cabo Delgado, embora no essencial resulte do terrorismo *jihadista* evidenciou as dramáticas condições de vida das populações rurais e, em particular, dos jovens. A crise internacional no sector de Petróleo e Gás e o adiamento da decisão de investimento pelo consórcio liderado pela Exxon e a possível manutenção de preços baixos de petróleo bruto talvez demonstrem que, afinal, as fabulosas receitas públicas de bilhões e bilhões de USD não serão tão fabulosas e, sobretudo, só acontecerão na década de 30. Por isso, vai ser necessário definir novas políticas, mais realistas, para os próximos anos e garantir um desenvolvimento económico mais abrangente e sustentável. Estes e outros acontecimentos dramáticos e a profunda recessão económica podem e devem criar um ambiente nacional para uma reflexão profunda e criar condições subjectivas favoráveis a uma mudança radical da acção do Governo.

As medidas a seguir propostas, embora de alcance limitado, são, mesmo assim, demasiado radicais no actual contexto institucional. Por exemplo, é pouco provável que o Banco de Moçambique abandone de livre vontade as actuais políticas monetárias. Mas esperamos que a discussão sobre as medidas propostas e outras que, entretanto, serão submetidas, force a revisão não só da política monetária mas também de outras. Um vírus microscópico vergou a Humanidade, organizações e países implementam políticas consideradas impensáveis e, neste contexto, Moçambique tem de ousar pensar diferente e melhor.

5.1 No âmbito das políticas monetária e fiscal

As medidas de apoio ao mundo rural e às PME, no actual quadro monetário institucional, não têm grandes hipóteses de serem implementadas. Será necessário um novo equilíbrio entre as esferas de acção das políticas fiscais e monetárias. Isto porque, embora a missão do Banco de Moçambique de proteger o metical não possa ser subestimada, sob o risco de Moçambique cair na situação de hiperinflação como o Zimbabwe, é necessário de algum modo sair da camisa-de-forças criada pela política monetária do Banco de Moçambique. Uma alternativa é deslocar algumas iniciativas do controlo do Banco de Moçambique para o controlo do Governo, no âmbito da política fiscal.

Por exemplo, as medidas propostas para o apoio a produtores familiares podem ser realizadas através de um Banco de Agricultura, banco só de nome, pois seria mais uma Instituição Financeira de Desenvolvimento que não aceitaria depósitos de clientes individuais ou institucionais para que a sua actividade não constituísse um risco sistémico para o sistema financeiro. Os recursos para a sua actividade creditícia proviriam do Orçamento de Estado e/ou da Comunidade Doadora. A eficácia e a eficiência desta instituição dependerão muito das funções que lhe forem atribuídas, devendo ter uma missão muito clara e com grande foco no apoio financeiro a produtores familiares e a PME exclusivamente do sector agrário. Para evitar a dispersão e sobretudo o desperdício de recursos, o montante de crédito a atribuir por mutuário deveria ser limitado e o financiamento de infra-estruturas ficaria excluído.

Esta instituição não estaria condicionada pelos rácios a que estão sujeitos os bancos comerciais, tais como rácios de solvabilidade e outros, contudo estaria sujeita a supervisão bancária para a verificação de determinados parâmetros, a estabelecer.

De igual modo, a gestão de linhas de crédito desenvolvidas com fundos doados ou emprestados pela comunidade doadora, embora distribuídos através da banca comercial, não deveria estar na tutela do Banco de Moçambique, mas sim do Ministério da Economia e Finanças, que teria o privilégio de definir as taxas de juros e os riscos que pretende partilhar com os bancos comerciais. Neste contexto, as relações com o Banco Mundial e outras instituições financeiras de desenvolvimento deixariam de estar na alçada do Banco de Moçambique, passando para o Ministério da Economia e Finanças, que deveria criar capacidades técnicas para que aplicação de recursos, sobretudo os externos, seja feita de acordo com as prioridades nacionais superiormente definidas e deixe de ser um resultado das conversações pouco transparentes entre os órgãos locais e centrais do País e as empresas de países doadores, com apoio tácito dos seus Governos.

O Banco de Moçambique, no âmbito dos grandes esforços que tem feito para a inclusão financeira, poderá adoptar a noção de **Conta Básica**, para a abertura da qual bastaria a apresentação de um documento de identificação (BI ou mesmo o cartão de eleitor), estabelecendo que só podem ser feitos movimentos que não excedam um determinado montante, por exemplo 20.000 MZN.

5.2 Medidas de apoio a PME

Fundo de Garantia

Existem muitas iniciativas e muitas linhas de crédito de apoio financeiro às PME, com taxas de juros (15%) mais baixas do que as comerciais. Estas linhas de crédito são colocadas através de bancos comerciais que, seguindo as práticas comerciais normais, exigem garantias reais e, por vezes, com valor de mercado superior ao valor de empréstimo. Ora, uma grande parte das PME não consegue apresentar este valor de garantias, ainda que o projecto ou negócio a desenvolver tenha muito mérito e exista um grande *commitment* do agente económico. Por exemplo, para um empréstimo de 10.000 USD, o banco pede como garantia um bem que esteja avaliado entre 120 mil USD e 130 mil USD, e o empresário tem apenas uma casa avaliada em 5.000 USD, onde vive com a família. Ora, o *commitment* do empresário é total, pois está a pôr em risco algo que é fundamental para a sua existência e a da sua família, mas o banco, pelos padrões normais, não pode fazer esta operação. Esta operação só será possível se uma terceira entidade cobrir a diferença ou antes der uma garantia adicional.

Para cobrir esta lacuna importante para o desenvolvimento de negócios propõe-se a criação de um Fundo Nacional de Garantia, à semelhança das práticas existentes em vários países do mundo, para promover exportações ou mesmo para o desenvolvimento de projectos que, sem estas garantias, seriam inviáveis. Conscientes desta necessidade — a de garantias —, alguns países doadores criaram programas de garantias que podem ser usados por empresas de países em desenvolvimento. Infelizmente, estas facilidades não estão ao alcance da maior parte das PME moçambicanas e, para além disso, têm um valor mínimo muito alto para o universo de empresas-alvo.

Existem também programas nacionais de garantia, criados ou não com o apoio de doadores. Contudo, a proposta agora apresentada difere das iniciativas em curso, pelas seguintes razões:

- será um Fundo exclusivamente dedicado a conceder garantias, evitando deste modo a promiscuidade existente da organização que tanto gere garantias como empréstimos. Com a agravante de a organização funcionar também como *holding* de investimentos que vai fazendo em outras empresas;
- será uma organização independente, gerida com fins lucrativos e, se possível, com interesses privados. Os seus órgãos sociais serão indicados pelos fundadores, com participação minoritária do Estado no Conselho de Administração, mais com o objectivo de supervisão do que de gestão;
- será uma organização com gestão transparente e supervisionada pelo Banco de Moçambique;
- terá contas auditadas por empresas de reputação internacional.

A garantia adicional dada pelo Fundo de Garantia deverá ser complementar ao esforço do próprio empresário que continuaria a pôr em risco activos seus. Isto é, em primeiro lugar seria executada a garantia dada pelo mutuário. O Fundo de Garantia é uma forma de subsidiar os empréstimos às pequenas empresas, ao cobrir uma parte da garantia bancária.

Esforço nacional para o desenvolvimento das PME

O esforço de doadores multilaterais e bilaterais em disponibilizar as linhas de crédito especiais tem de ser completado pela banca comercial nacional e, para o efeito, é necessário que o FMI e, em consequência, o Banco de Moçambique, aceitem implementar uma medida radical. Embora esta seja extremamente simples, é de grande impacto.

Propomos que uma parte dos valores emprestados às PME, nas condições a definir, sejam aceites pelo Banco de Moçambique para constituição de Reservas Obrigatórias.

Assim, nesta modalidade:

- o próprio sistema bancário estaria a disponibilizar meios para o suporte de PME moçambicanas;
- entendendo-se como moçambicanas aquelas que são detidas maioritariamente por moçambicanos;
- as actividades seriam previamente definidas, com privilégio para aquelas que produzem bens materiais e serviços e em detrimento de comércio de produtos importados; e
- o crédito à habitação a jovens seria também elegível.

As taxas de juros seriam obviamente mais baixas do que as do mercado. Por exemplo, 50% do *prime rate*, tendo em conta que, de outro modo, estes recursos não seriam remunerados enquanto Reservas Obrigatórias.

5.3 Medidas de apoio a produtores familiares

Ao contrário do que acontece com as PME, existem poucas iniciativas directas e com expressão de apoio às famílias rurais, ou seja, às famílias produtoras no campo.

Durante muitos anos, e sobretudo depois do Acordo de Paz de 1992, muitos investimentos foram realizados para reconstruir as infra-estruturas e restaurar as relações comerciais destruídas durante a Guerra de Desestabilização. Em consequência, grandes progressos foram alcançados no que concerne à redução da pobreza.

Contudo, este modelo de redução da pobreza pela via de disponibilização de bens e serviços públicos está esgotado. Isto porque a questão central, ou seja, o aumento da produtividade das famílias produtoras foi descuidada ou, pelo menos, não foi tratada com a mesma intensidade. Portanto, quando nos referimos a iniciativas de apoio, queremos dizer programas de apoio para o aumento da produtividade das famílias. Infelizmente, nem o Governo nem a comunidade trataram, no passado, de desenvolver programas significativos de desenvolvimento rural. Só muito recentemente o Governo, com o apoio do Banco Mundial e de outros doadores, lançou o Programa Sustenta, com o objectivo de apoiar as famílias rurais e as PME do sector agrário. O Programa já referido 'Um Distrito. Um Banco', foi lançado nesse contexto.

São várias as razões para esta aparente falta de interesse da comunidade doadora e das instituições financeiras multilaterais, em particular, as seguintes:

- falta de sucesso nas experiências semelhantes em vários países;
- progressos lentos e, sobretudo, pouca visibilidade, ao contrário de estradas, hospitais, escolas e abastecimento de água;
- programas complexos e que requerem o envolvimento de muitas organizações do Estado a todos os níveis, o que nem sempre é possível ou aceite. Por exemplo, qualquer programa desta natureza obriga a alteração das funções do Administrador do Distrito e da localidade, sendo a principal a melhoria das condições de vida da população através do aumento de produtividade em detrimento, se necessário, das funções de representação do poder central.

Para não incorrer no erro de grandes programas de desenvolvimento rural com grandes barragens, estradas, silos, etc. — que exigem grandes investimentos de rentabilidade baixa e longos períodos de recuperação — o propósito imediato é o de aproveitar as infra-estruturas existentes, quando muito reabilitá-las ou potenciar as suas capacidades, em vez de construir de raiz. Por outras palavras, o objecto de um programa deste tipo é o de potenciar as pessoas, isto é, as famílias rurais, aumentando a sua capacidade produtiva, garantindo um apoio financeiro para:

- aumento de actividade, alargando a área de cultivo, com a contratação de mais trabalhadores sazonais na base e/ou mesmo com o aluguer de serviços mecanizados;
- adopção de culturas de maior rendimento;
- plantio de fruteiras, utilizando variedades mais produtivas (v.g., replantação de cajueiros);
- utilização de sementes melhoradas e fertilizantes;
- construção de armazéns rústicos especialmente desenhados para a preservação da produção;
- aquisição de instrumentos agrários mais adequados.

Dado o atraso da agricultura de sustentação, um programa simples deste tipo pode trazer retornos consideráveis muito rapidamente e ser, ao mesmo tempo, catalisador de outras mudanças institucionais necessárias para garantir o sucesso de um programa simples, mas que requer grandes mudanças a vários níveis, tais como: melhores sementes, disponibilização de sementes, reforço da comercialização e da conservação de alimentos, reforço do serviço de extensão, reforço das lojas rurais para a compra de produção agrícola e venda de bens requeridos pela família rural. E, no que é mais difícil, uma alteração de atitudes e de foco da administração pública.

Este programa, que, no essencial, consiste na concessão de crédito a famílias rurais que reúnam um conjunto de requisitos, será estratégico, pois a sua implementação obrigará, ainda que com conflitos e frustrações, à alteração de outras instituições e ao surgimento de outras organizações. No centro destas organizações estará o Banco de Agricultura descrito anteriormente, que utilizará, para o seu funcionamento, as várias plataformas digitais já existentes — M-Pesa, Mkesh e as de bancos comerciais. Não sendo um banco em que o cliente vai às instalações bancárias, estas serão as mais simples possíveis, dispensado até cofres nas suas agências e delegações, pois não vão lidar com dinheiro físico, mas sim com dinheiro digital. O uso destas plataformas permitirá a designação de comerciantes como agentes bancários que possam fazer a ponte com os produtores. Se possível, estes agentes bancários poderão receber treino de extensionista.

Um programa deste tipo abrangerá, numa primeira fase, apenas uma parte das 3,8 milhões de famílias rurais, de qualquer modo um número elevado em termos absolutos, pois acredita-se que cerca de 800.000 famílias preenchem um dos requisitos acima mencionados — produtor que contrata um trabalhador, etc. O número inicial será ainda menor, pois deverá iniciar-se em regiões ou zonas com maior potencial agrícola ou com melhores infra-estruturas, tais como: complexo de regadio do Limpopo, do Sabié, nas zonas altas como as de Angónia, Ribaué, Niassa, Malema, etc.

Enquanto não for legalmente estabelecido que os DUAT podem ser transaccionados, não será possível utilizá-los como garantia, nem será possível considerar a possibilidade de penhora da produção, por ser administrativamente muito complexa e trabalhosa. Nestas circunstâncias, a única forma de criar uma alavanca sobre a família devedora é a interdição de novos créditos enquanto durar o incumprimento. Em tais circunstâncias, este Programa deverá ser encarado como um investimento público e não como uma operação comercial. Portanto, os créditos não podem ter uma natureza comercial, daí não ser possível nem desejável o envolvimento da banca comercial.

Finalmente, é importante notar que um Programa de Créditos tão vasto como o proposto só é possível graças a plataformas digitais, pois utilizando a banca convencional os custos administrativos seriam proibitivos e as taxas de juros altíssimas.

6 Considerações finais

Embora o esforço de inclusão financeira tenha alcançado resultado positivo e, em consequência, a bancarização da população moçambicana tenha aumentado consideravelmente, o impacto económico e social foi limitado, se o critério for o do aumento da produtividade e da redução da pobreza. Isto porque, durante o período de maior esforço de bancarização, a pobreza aumentou em termos absolutos e relativos.

A não inclusão do crédito no esforço de inclusão financeira explica parcialmente esta ausência de impacto. Contudo, a expansão do crédito, embora crucial e podendo criar uma nova dinâmica, quer nos centros urbanos quer no mundo rural, requer instituições adequadas tanto ao nível macro como especificamente no sistema financeiro.

Ao nível macro, as instituições têm vindo a deteriorar-se e o imenso capital político existente na altura de Independência Nacional está esgotado. A reconstituição destas macroinstituições é um problema complexo e mesmo complicado. As muitas reformas necessárias só podem ter expectativa de sucesso no quadro de um desenvolvimento mais inclusivo e equitativo.

A proposta de constituição de novas instituições no sector financeiro, cujo sucesso requer reformas institucionais em outros sectores, poderá ter um efeito catalisador, isto é, ajudar o processo de reconstrução de algumas das macroinstituições. Este efeito catalisador pode resultar em parte da melhoria das condições de vida da população, que assim volta a reconhecer legitimidade ao Estado.

As propostas apresentadas são reduzidas em número mas têm implicações profundas e, no que se refere a apoio financeiro a produtores familiares, devem ser entendidas como um investimento público e não como um negócio comercial. Um investimento público cujos retornos políticos e económicos serão enormes se as políticas forem correctamente implementadas, num quadro compreensivo de reformas.

Referências

- BM – Banco de Moçambique (2016). *Estratégia Nacional de Inclusão Financeira: 2016-2022*. Maputo: BM. Disponível em: http://www.bancomoc.mz/fm_pgTab1.aspx?id=300 (acedido em 22 de Julho de 2020).
- BM – Banco de Moçambique (2019). *Relatório de Inclusão Financeira 2018*. Maputo: BM. Disponível em http://www.bancomoc.mz/fm_pgTab1.aspx?id=302 (acedido em 29 de Julho de 2020).
- BM – Banco de Moçambique (2020). *Banca electrónica: Estatísticas sobre ATM, POS e cartões 2019*. Maputo: BM. Disponível em http://www.bancomoc.mz/fm_pgTab1.aspx?id=27 (acedido em 23 de Julho de 2020).
- COWI (2015). *Inquérito ao Consumo FinScope Moçambique 2014*. Maputo: FinMark Trust. Disponível em http://www.finmark.org.za/wp-content/uploads/2015/09/BROCH_FS_Moz_Portuguese_2014-1.pdf (acedido em 27 de Julho de 2020).

- Oxford Policy Management (2019). *Economic Development Institutions: Institutional Diagnostic Tool*. Disponível em <https://edi.opml.co.uk/wpcms/wp-content/uploads/2019/06/Mozambique-Institutional-Diagnostic-June2019.pdf>.
- Fernandes, C. R. (2018). 'A Inclusão Financeira em Moçambique: Situação Actual e Oportunidades'. Conferência sobre serviços financeiros digitais, 28 de Maio de 2018. Maputo: FSD Moçambique. Disponível em <http://fsdmoc.com/wp-content/uploads/2018/05/2018-PPT-3.-A-Inclus%C3%A3o-Financeira-em-Mo%C3%A7ambique-Situa%C3%A7%C3%A3o-Actual-e-Oportunidades-Carla-Rosario-Fernandes-May-28th.pdf> (acedido em 23 de Julho de 2020).
- FSDMoç (2017). *Promovendo a Inclusão Financeira de Agregados Familiares de Pequenos Produtores em Moçambique*. Maputo: FSDMoç. Disponível em <http://fsdmoc.com/wp-content/uploads/2017/11/Promovendo-a-Inclus%C3%A3o-Financeira-de-Agregados-Familiares-de-Pequenos-Produtores-em-Mo%C3%A7ambique.pdf> (acedido em 29 de Julho de 2020).
- INE – Instituto Nacional de Estatística (2019a). *Anuário Estatístico, 2018*. Maputo: INE.
- INE – Instituto Nacional de Estatística (2019b). *Censo 2017: IV recenseamento geral da população de habitação, resultados definitivos*. Maputo: INE. Disponível em <http://www.ine.gov.mz/iv-rgph-2017/mocambique/apresentacao-resultados-do-censo-2017-1/view> (acedido em 3 de Maio de 2019).
- KPMG & AMB – Associação Moçambicana de Bancos (2019). 'Pesquisa sobre o Sector Bancário'. Maputo: KPMG; AMB. Disponível em <http://www.amb.co.mz/index.php/publicacao/pesquisa-do-sector-bancario/43-pesquisa-do-sector-bancario-novembro-2019/file> (acedido em 29 de Julho de 2020).
- MITADER (2016). *Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável*. Maputo: MITADER. Disponível em https://www.mitader.gov.mz/wp-content/uploads/2016/12/MITADER_DESENVOLVIMENTO_SUSTENTAVEL_1.pdf (acedido em 25 de Julho de 2020).
- Vletter, F. de, Lauchande, C. & Infante, E. (2015). *FinScope Consumer Survey Mozambique 2014*. Maputo: FinMark Trust. Disponível em http://www.finmark.org.za/wp-content/uploads/2015/09/Rep_FS_MOZ_2014-1.pdf (acedido em 26 de Julho de 2020).